

















Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

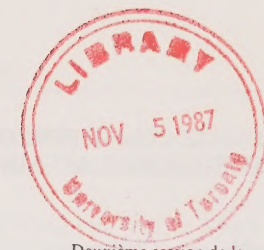
<https://archive.org/details/31761117139626>







Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87



Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NIEMAN

Thursday, October 1, 1987

Le jeudi 1<sup>er</sup> octobre 1987

Issue No. 29

Fascicule n° 29

Fourth proceedings on:

Quatrième fascicule concernant:

Consideration of Bill C-84, "An Act to amend the  
Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in  
consequence thereof"

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi modifiant la Loi sur  
l'immigration de 1976 et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators

Bielish	Hébert
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Doyle	*Murray (or Doody)
Fairbairn	Spivak
Gigantès	Stanbury
Grafstein	Tremblay

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator MacDonald for that of the Honourable Senator Marshall (*September 30, 1987*).

The name of the Honourable Senator Spivak for that of the Honourable Senator Cogger (*October 1, 1987*).

The name of the Honourable Senator Tremblay for that of the Honourable Senator Flynn (*October 1, 1987*).

The name of the Honourable Senator Bielish for that of the Honourable Senator MacDonald (*October 1, 1987*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Bielish	Hébert
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	*Murray (ou Doody)
Fairbairn	Spivak
Gigantès	Stanbury
Grafstein	Tremblay

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald à celui de l'honorable sénateur Marshall (*le 30 septembre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Spivak à celui de l'honorable sénateur Cogger (*le 1<sup>er</sup> octobre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Tremblay à celui de l'honorable sénateur Flynn (*le 1<sup>er</sup> octobre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Bielish à celui de l'honorable sénateur MacDonald (*le 1<sup>er</sup> octobre 1987*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

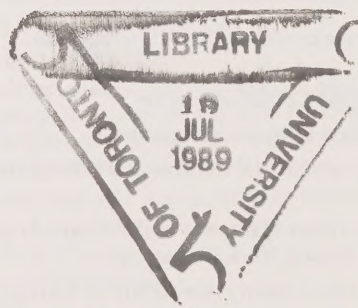
La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»





## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 30, 1987  
(39)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera*, at 3:20 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Doyle, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (6)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Spivak. (1)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 considered the future business of the Committee on Bill C-84, intitled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The Committee considered its future business.

It was—

Agreed, that the Committee invite:

- The Criminal Lawyers Association;
- The Coalition for Just Refugee and Immigration Policy;
- Professors James Hathaway and William Angus, Osgoode Hall Law School, York University;
- Professor David Beatty, University of Toronto;
- Professor Mark Gold, Osgoode Hall, York University;
- Professor Dale Gibson, University of Manitoba;
- Professor Wayne McKay, Dalhousie University;
- United Nations High Commissioner for Refugees;
- Air Transportation Association of Canada;
- Amnesty International;
- Civil Liberties Association;
- B'nai Brith;
- Canadian Jewish Congress;
- Rabbi W. Gunther Plaut;
- "La table de concertation des Organismes de Montréal"*—Québec Civil Liberties Union;
- Canadian (National) Council for Refugees;
- Refugee Status Advisory Committee; and
- C.E.I.C. Employees' Union.

At 4:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 30 SEPTEMBRE 1987  
(39)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 20, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente)

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (6)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Spivak. (1)

*Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité examine le calendrier de ses travaux portant sur le projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

Le Comité examine son programme de travail.

Il est convenu: Que le Comité invite les suivants à témoigner.

- La *Criminal Lawyers Association*;
- La coalition pour les réfugiés (pour une politique juste à l'égard des requérants au statut de réfugié);
- Les professeurs James Hathaway et William Angus, Faculté du droit, Osgoode Hall, Université York;
- Le professeur David Beatty, Université de Toronto;
- Le professeur Mark Gold, Osgoode Hall, Université York;
- Le professeur Dale Gibson, Université du Manitoba;
- Le professeur Wayne McKay, Université Dalhousie;
- Le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés;
- L'*Air Transportation Association of Canada*;
- Amnistie internationale;
- La *Civil Liberties Association*;
- B'nai Brith;
- Le Congrès juif canadien;
- Le rabbin W. Gunther Plaut;
- «La table de concertation des organismes de Montréal» Le syndicat des libertés civiles du Québec;
- Le Conseil canadien pour les réfugiés;
- Le Comité consultatif du statut de réfugié; et
- Le syndicat des employés de la CEIC.

À 16 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

THURSDAY, OCTOBER 1st, 1987

(40)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bielish, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz, Spivak, Stanbury and Tremblay. (10)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Bosa. (1)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Inter-Church Committee for Refugees:*

Mr. George Cram, Secretary, Primates' Fund for World Relief and Development, Anglican Church of Canada.

*From the Canadian Conference of Catholic Bishops:*

Ms. Nancy Nicholls, Executive Director, Catholic Immigration Bureau (Toronto).

*From the Task Force on Refugee Determination:*

Mr. Ralph Girard, Coordonnateur and

Mr. John Butt, Project Leader.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:50 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

LE JEUDI 1<sup>er</sup> OCTOBRE 1987

(40)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Bielish, Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz, Spivak, Stanbury et Tremblay. (10)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Bosa. (1)

*Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du Comité Inter-Églises pour les réfugiés:*

M. George Cram, secrétaire, «*Primates' Fund for World Relief and Development*», Église anglicane du Canada.

*De la Conférence canadienne des évêques catholiques:*

M<sup>me</sup> Nancy Nicholls, directeur exécutif, Bureau catholique de l'immigration (Toronto).

*Du Groupe de travail sur la détermination des réfugiés:*

M. Ralph Girard, coordonnateur,

M. John Butt, chef de projet.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 11 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 1, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, as we continue our study of Bill C-84 we are pleased to have with us this morning, from the Inter-Church Committee for Refugees, Mr. George Cram, Secretary of the Primates' Fund for World Relief and Development, the Anglican Church of Canada, and Ms. Nancy Nicholls, Executive Director of the Catholic Immigration Bureau of the Canadian Conference of Catholic Bishops. We welcome both of them. I understand that although they do not have a text that can be circulated to the members of the committee, they have presentations. I ask them to proceed.

**Ms. Nancy Nicholls, Executive Director, Catholic Immigration Bureau (Toronto), Canadian Conference of Catholic Bishops:** On behalf of the Inter-Church Committee for Refugees, I wish to thank the members of the committee for the opportunity to speak to them this morning. As has been stated, we do not have a prepared brief to provide to senators today, but we will have one in a few days. It is in draft form at this point.

The Inter-Church Committee for Refugees is a coalition of eight national church bodies. It was formed in 1980. On the committee is: The Anglican Church of Canada, the Canadian Conference of Catholic Bishops, the Christian Reform Church, the Friends Service Committee, the Mennonite Central Committee, the Presbyterian Church, the United Church of Canada and the Salvation Army. We also have observer status and representation for the Lutheran and Baptist religions, as well as several religious orders.

The mandate of the Inter-Church Committee for Refugees includes the responsibility to coordinate the positions of the churches with respect to the Canadian government's policies and a responsibility to monitor the world refugee situation, the work of the UNHCR and Canadian responses to both. Since our formation, advocacy to reform the refugee status determination process has been continuous. Although most of the work has been directed towards encouraging the government to introduce reforms, some of our members have been involved in the intervention of the Canadian Council of Churches in the Supreme Court of Canada decision of 1985 in the *Singh et al* case.

Internationally, the Inter-Church Committee for Refugees has been present at past meetings of the executive committee of the UNHCR and does participate in a variety of international consultations involving voluntary, especially church, organizations.

## TÉMOIGNAGES

Le jeudi 1<sup>er</sup> octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous poursuivons ce matin notre étude du projet de loi C-84 et avons le plaisir d'accueillir M. George Cram, secrétaire du *Primates' Fund for World Relief and Development* du Comité inter-églises pour les réfugiés de l'Église anglicane du Canada et M<sup>me</sup> Nancy Nicholls, directrice administrative du Bureau catholique de l'immigration de la Conférence canadienne des évêques catholiques. Nous leur souhaitons la bienvenue à tous les deux. Sauf erreur, les témoins n'ont pas de texte à distribuer aux membres du Comité, mais ils vont présenter un exposé. Je leur cède donc la parole.

**Mme Nancy Nicholls, directrice administrative, Bureau catholique de l'immigration (Toronto), Conférence canadienne des évêques catholiques:** Au nom du Comité inter-églises pour les réfugiés, je voudrais remercier les membres du Comité de nous avoir invités à venir discuter avec eux ici ce matin. Comme la présidente l'a indiqué, nous ne sommes pas en mesure de distribuer notre mémoire aux sénateurs aujourd'hui, mais nous le ferons dans quelques jours. Il en est actuellement à l'étape d'ébauche.

Le Comité inter-églises pour les réfugiés est une coalition de huit organismes religieux du pays qui a été créé en 1980. Font partie du Comité: l'Église anglicane du Canada, la Conférence canadienne des évêques catholiques, l'Église réformiste chrétienne, le *Friends Service Committee*, le *Mennonite Central Committee*, l'Église presbytérienne, l'Église unie du Canada et l'Armée du salut. Par ailleurs, des membres des religions luthérienne et baptiste, ainsi que de plusieurs autres ordres religieux, peuvent assister à nos séances à titre d'observateurs.

Le Comité inter-églises pour les réfugiés a pour mandat, entre autres, de coordonner les positions des différents ordres religieux relativement aux politiques du gouvernement canadien et d'observer la situation des réfugiés dans le monde, surveiller le déroulement des travaux du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'attitude du Canada à ces deux égards. Depuis la formation du Comité, nous prôtons la réforme du processus de reconnaissance du statut de réfugié. Bien que nous ayons surtout encouragé le gouvernement à introduire des réformes, certains de nos membres ont contribué à la déposition du Conseil canadien des églises concernant la décision de la Cour suprême du Canada, en 1985, dans l'affaire *Singh et al*.

Au niveau international, le Comité inter-églises pour les réfugiés a assisté à des séances du Comité exécutif du HCR et participe à diverses consultations internationales réunissant des organismes bénévoles, plus particulièrement des ordres religieux.

*[Text]*

After this brief introduction to the committee, I will provide a short synopsis of the bill and then raise our major concerns. Mr. Cram will thereafter deal with some of our recommendations.

Beginning with our synopsis of the bill, its purpose, as we understand it, is to protect refugees. We have some questions regarding the wording of the bill with respect to the protection of refugees, which we could discuss at a later point. Three other purposes of the bill are to control abuse by large scale entry, to deter smugglers, and to respond to security concerns.

The measures in the bill are, first, to exclude security risks from refugee determination. There is discretion to issue a security certificate and there is no meaningful appeal for that process. In other words, there is a discontinuance of the use of the Security Intelligence Review Committee, which formerly considered the merits of each case and had provision for a review in its process. It has been replaced and the review is now undertaken by a Federal Court judge.

Another measure of the bill is the concept of turning away boats believed to be carrying persons who do not comply with immigration requirements. In the bill there is the creation of a non-permanent class of security risk with no adequate review and with no detention safeguards. Persons can be detained if they arrive without identity documents, and we feel that this process has inadequate safeguards. The bill provides for fines for anyone assisting any undocumented arrival, including a refugee, and provides for fines for those counselling persons to make false statements. In addition to those fines, the bill provides for the possibility and even the right to seize the vehicles of those assisting with the arrival of groups of ten or more. It gives broad powers to search different places, including homes, and to seize vehicles, with inadequate safeguards respecting those powers. The bill requires transportation companies to ensure that documents are valid and also reserves the right to require transportation companies to hold the documents of passengers.

We have grouped our concerns into various categories, one of which deals with our feeling that the measures do not satisfy the convention and protocol obligations. Rather than go into that point in detail at this time, I will only mention that comments on this subject will be contained in one of the appendices to our brief.

An area that I would like to go into in a little more detail is this: We feel that the bill and the measures violate the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We have looked at numerous sections of the charter and feel that many of them are in jeopardy in the bill. The convention and protocol in international standards of procedure require expression in different states according to the Constitution and according to the legal practices of that state. In Canada the process will inevitably be distinctive as a result of our own Charter and our

*[Traduction]*

C'était une brève introduction. Je voudrais maintenant donner un aperçu du projet de loi et de nos principales préoccupations à ce titre. M. Cram va ensuite expliquer certaines de nos recommandations.

Si nous avons bien compris, ce projet de loi a pour but de protéger les réfugiés. Or, nous avons quelques réserves au sujet du libellé concernant la protection des réfugiés, dont nous pourrions discuter plus tard. Cette mesure législative a trois autres buts, contrôler les abus de la procédure impliquant l'introduction à grande échelle de personnes cherchant à se prévaloir de cette procédure, décourager l'introduction illégale de personnes au Canada et répondre à des préoccupations en matière de sécurité.

Le projet de loi contient des mesures qui visent d'abord à supprimer les risques liés à la reconnaissance du statut de réfugié. Un pouvoir discrétionnaire est accordé pour la remise d'attestations de sécurité sans qu'aucun processus d'appel ne soit à toutes fins utiles prévu. Chaque cas n'est donc plus, comme auparavant, soumis à l'évaluation du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, dont la décision pouvait être révisée. Cette révision est maintenant effectuée par un juge de la Cour fédérale.

En outre, le projet de loi interdit l'entrée au Canada de bateaux qui pourraient transporter des personnes ne respectant pas les exigences de la loi. Il s'agit donc de la création d'une classe non permanente de personnes présentant des risques. Cette disposition n'est cependant pas assortie du processus d'examen nécessaire et de mesures de protection concernant la détention. Une personne ne possédant pas de pièce d'identité peut être détenue. Selon nous, aucune mesure de protection suffisante n'est prévue. Le projet de loi prévoit des amendes pour ceux qui aident une personne non munie d'un titre de voyage, dont un réfugié, et pour ceux qui incitent une personne à faire de fausses déclarations. Par ailleurs, il rend possible et légal la saisie des véhicules de ceux qui favorisent l'entrée au pays de groupes d'au moins dix personnes. Il donne de vastes pouvoirs de perquisition, du lieu de résidence d'une personne entre autres, et de saisie des véhicules tout en n'assortissant pas ces pouvoirs de mesures protectrices suffisantes. Le projet de loi exige que les sociétés de transport s'assurent que les documents sont en cours de validité et donne le droit d'obliger ces sociétés à garder les documents des passagers.

Nous avons groupé nos préoccupations en différentes catégories. Dans une première catégorie se trouvent les mesures ne répondant pas aux obligations en vertu de la convention et du protocole. Je n'apporterai pas de précision sur ce point pour l'instant. Des commentaires à ce sujet figureront dans l'une des annexes à notre mémoire.

Je voudrais cependant explorer un peu plus en détail le point suivant: le projet de loi et les mesures qu'il contient contreviennent, à notre avis, à la Charte canadienne des droits et libertés. Nous avons examiné différents articles de la Charte qui sont menacés par ce projet de loi. Selon la convention et le protocole concernant les normes internationales de procédure, chaque État doit tenir compte de sa constitution et de ses pratiques juridiques. Au Canada nous aurons donc inévitablement un processus particulier qui tiendra compte de notre propre



*[Text]*

own standards of justice. It is customary to take special steps to make sure that any legislation is protected against possible Charter challenges. We see no reason why that customary practice should be abandoned for Bill C-84. Certain sections of the Charter are relevant to measures proposed in Bill C-84. Again, when we submit the documents, we will include more detail in the outline of each Charter section.

Let us deal with a few of the sections of the Charter. I think it is important that we try to look at these clauses and particularly at what would not be acceptable in the bill according to the Charter. According to section 2 of the Charter everyone has the following fundamental freedoms: freedom of conscience and religion, freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media, freedom of peaceful assembly and freedom of association. We feel that in many ways clause 9 of Bill C-84, which imposes penalties on those who in good conscience seek to protect a refugee by advising him of the possibility of making a claim, could perhaps be a violation of the Charter. For example, if a social worker at an agency in all due conscience advises someone of the legal process to come to Canada, that act of conscience could place that person in jeopardy.

Many of the procedures in the bill do not conform with fundamental principles of justice. For example, section 7 of the Charter states that everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof, except in accordance with the principles of fundamental justice. Several clauses negate that section. For example, clause 2 which deals with security review procedures, does not allow the person early opportunity to respond to evidence used against him. Under clause 4 the security review procedure permits extensive loss of liberty without due process of review. Clause 5 denies access to the refugee process and denies certain rights to a refugee without a procedure conforming with the fundamental principles of justice. Clause 8 deals with the interdiction of ships and, like clause 5, it denies rights of refugees in Canada without due process. Refugees can be turned away before they even have had a chance to present their case. Clause 9, which deals with penalties, does not provide a just process for identifying who will be subject to a loss of liberty and security for assisting genuine refugees to obtain protection in Canada. Clause 12, which deals with detention, gives no just process for the extent of removal of liberty.

Another section of the Charter becomes questionable under this bill. Section 8 states:

Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.

Many of the security aspects in the bill involve unreasonably search and seizure. We are talking here in large part of Canadians, possible Canadian agencies and Canadian homes

*[Traduction]*

charte et de nos normes de justice. On prend habituellement des dispositions particulières pour s'assurer qu'une mesure législative ne donnera pas lieu à des contestations en justice en vertu de la Charte. Nous ne voyons pas pourquoi il faudrait changer nos habitudes dans le cas du projet de loi C-84. Certains articles de la Charte s'appliquent à des mesures proposées dans le projet de loi C-84. Nous allons, dans notre mémoire, donner plus de détails en regard de chaque article de la Charte.

Nous voudrions maintenant traiter de certains des articles de la Charte. À mon avis, il est important que nous essayions d'examiner ces articles et plus particulièrement les dispositions du projet de loi qui ne seraient pas acceptables en vertu de la Charte. Selon l'article 2 de la Charte, chacun a les libertés fondamentales suivantes: liberté de conscience et de religion, liberté de penser, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication, liberté de réunions pacifiques et liberté d'association. Nous pensons que l'article 9 du projet de loi C-84, qui impose des peines à ceux qui jugent bon de protéger un réfugié en l'encourageant à faire une déclaration, pourrait contrevenir à la Charte à de nombreux égards. Par exemple, un travailleur social au service d'une agence qui, en toute bonne conscience, explique à quelqu'un la procédure à suivre pour entrer au Canada, pourrait contrevenir à la loi en exerçant cette liberté.

Nombre des procédures prévues dans le projet de loi ne sont pas conformes aux principes de justice fondamentale. Par exemple, selon l'article 7 de la Charte, chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. Plusieurs articles du projet de loi ne tiennent pas compte de cette disposition. L'article 2, qui porte sur les procédures de surveillance, ne permet pas à la personne de répondre à des témoignages utilisés contre elle dans les plus brefs délais. La procédure de surveillance prévue à l'article 4 permet de graves entraves à la liberté sans établir de processus de révision équitable. L'article 5 refuse l'accès au processus de reconnaissance du statut de réfugié et prive une personne de certains droits d'un réfugié sans établir de procédure conforme aux principes de justice fondamentale. L'article 8 interdit l'entrée au Canada de navires et, comme l'article 5, refuse de reconnaître le statut de réfugié au Canada sans établir de processus normal. Des réfugiés peuvent ainsi être renvoyés avant même d'avoir la chance de prouver qu'ils sont réfugiés. L'article 9, établissant les peines, ne crée pas de processus équitable pour déterminer ceux qui feront l'objet d'une atteinte à leur liberté et à leur sécurité pour aider de vrais réfugiés à obtenir la protection du Canada. L'article 12, portant sur la détention, n'établit pas de processus équitable concernant la portée de l'atteinte à la liberté.

Un autre article de la Charte est mis en question dans ce projet de loi. L'article 8 de la Charte stipule:

Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives.

De nombreux aspects du projet de loi concernant la sécurité mettent en cause des perquisitions et des saisies abusives. Il s'agit ici en grande partie de fouilles injustifiées qui pourraient

## [Text]

which could be searched without due process. Protection from arbitrary arrest and detention we feel in part negates sections 9 and 10 of the Charter. Under section 9, everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned. Section 10 states:

Everyone has the right on arrest or detention:

- (a) to be informed promptly of the reasons therefor;
- (b) to retain and instruct counsel without delay and to be informed of that right; and
- (c) to have the validity of the detention determined by way of *habeas corpus* and to be released if a detention is not lawful.

The security review procedure in clause 4 would withhold reasons for detention and limit rights of review, and the whole detention issue is the same in clause 12.

Last, the Charter offers protection from cruel treatment under section 12. It states that:

everyone has the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment.

Clause 8, which deals with the interdiction of ships, could result in either the return of passengers under unacceptable conditions on the ship or in the literal dumping of passengers at sea. Under clause 9, penalties could be considered excessive by general Canadian standards with respect to the stated purposes of the bill. In addition to the fact that the bill does not satisfy the convention protocol and that several aspects of our Charter of Rights and Freedoms are violated, we strongly feel that the measures do not meet the purposes intended. Genuine refugees are not protected. Mr. Cram will give you more detail on that aspect. The bill targets smugglers and unscrupulous consultants. But, in fact, those more often targeted are people who in good conscience are trying to help. If they are not targeted, we are into another matter of somewhat discriminatory law practices.

The measures in general introduce arbitrary and discretionary powers without the accountability of those responsible, in addition to a lack of constitutional safeguards. Such measures are normally associated with a totalitarian state. I will give a couple of examples, and our brief will contain many more. We say that the bill is discretionary. Some of the elements of discretion are: discretion to designate a security case, discretion to have a security case detained, discretion to deny access to the determination process, discretion to turn away ships, discretion to detain on the basis of non-established identity, discretion to apply penalties within a broadly defined group, and discretion to require airlines to hold documents. We find it very unsettling to see so much discretion and lack of accountability. Churches have reflected on the conflict between the right of a state to protect its sovereignty by maintaining its borders and the rights of an individual to flee and to seek asy-

## [Traduction]

être effectuées auprès de citoyens canadiens, d'organismes et de foyers canadiens. Les dispositions concernant la protection contre la détention et l'arrestation arbitraires contreviennent, selon nous, aux articles 9 et 10 de la Charte. En vertu de l'article 9, chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires. L'article 10 stipule:

Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention:

- a) d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention;
- b) d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit;
- c) de faire contrôler, par *habeas corpus*, la légalité de sa détention et d'obtenir, le cas échéant, sa libération.

Le processus de sécurité prévu à l'article 4 entraverait le droit à être informé des raisons de la détention et limiterait les droits de faire contrôler la légalité de la détention. Il en est de même pour la question de la détention à l'article 12.

Enfin, la Charte offre une protection contre tous les traitements cruels. Elle stipule à l'article 12:

Chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités.

L'article 8 du projet de loi, qui interdit l'entrée au Canada de certains navires, pourrait donner lieu au renvoi de passagers dans des conditions inacceptables à bord du navire ou, littéralement, à leur rejet à la mer. Les peines prévues à l'article 9 pourraient être considérées excessives selon les normes canadiennes générales, compte tenu des objectifs du projet de loi. Par ailleurs, non seulement le projet de loi ne correspond-il pas aux exigences de la convention et du protocole et contrevient-il à plusieurs aspects de notre Charte des droits et libertés, mais il ne répond pas, sommes-nous fermement convaincus, aux buts qu'il vise. Il ne protège pas les vrais réfugiés. M. Cram va apporter plus de précisions sur cet aspect. Le projet de loi vise à s'attaquer à ceux qui font entrer illégalement des personnes au Canada et aux conseillers sans scrupules. En fait, il s'attaque souvent à ceux qui, en toute bonne conscience, essaient d'aider les réfugiés. Et même si le projet de loi ne visait pas à s'attaquer à ces personnes, il n'en contiendrait pas moins des pratiques juridiques quelque peu discriminatoires.

Les mesures faisant l'objet du projet de loi créent des pouvoirs arbitraires et discrétionnaires non assortis de l'obligation de rendre compte et de garanties constitutionnelles suffisantes. Il s'agit de mesures qu'on verrait normalement prises dans des États totalitaires. Je vous en donne immédiatement quelques exemples et vous en trouverez beaucoup d'autres dans notre mémoire. Nous soutenons que ce projet de loi est discrétionnaire. Voici certains des pouvoirs discrétionnaires qu'il prévoit: la désignation d'un cas exigeant la prise de mesures de sécurité, la détention d'une personne, le refus de donner accès au processus de reconnaissance, le renvoi de bateaux, la détention de toute personne ne pouvant prouver son identité, l'application de peines à une vaste gamme de personnes et l'obligation imposée aux sociétés de transport aérien de garder des documents. Nous trouvons très inquiétant que soient confiés des pouvoirs discrétionnaires aussi étendus qui ne sont pas assortis



## [Text]

lum. If the individual is fleeing persecution, the priority must be with the individual. Any process must have safeguards to protect such individuals. In the absence of that priority and with the discretionary powers this may not happen.

I would now like to turn the floor over to Mr. Cram, who will outline our recommendations.

**Mr. George Cram, Secretary, Primate's Fund for World Relief and Development, Anglican Church of Canada:** Madam chairman and members of the committee, as you have heard our concerns as to the effects of this bill on Canadians as well as non-Canadians are broad and of some consequence in the sense that there is apparently a massive assault under way on the legal safeguards and rights of Canadians. When we first appeared before the legislative committee of the House of Commons on this bill we were under the belief that the negative aspects of the bill could be corrected at that time, and we suggested a series of amendments in good faith to assist the government in its quest to meet its objectives as stated in the first clause.

We were attempting to work with the government in correcting what we thought were oversights at that time.

Our recommendations have largely been ignored, and we do not intend to repeat what we asked the government to do at that time. Today we wish to look at the negative consequences of the bill before us and examine how the bill should be changed to protect the rights of Canadians and others, rights that are being eroded in this bill, quite apart from the question of how the bill could be tightened up to make it more effective in a double sense. We would like to focus on what is being done in this bill and how we can moderate the consequences in light of the sorts of things Ms. Nicholls has just outlined in terms of the Charter, in terms of the Convention, in terms of our obligations, and in terms of the rights of Canadians.

I would like to start at the beginning of the bill and take it somewhat seriatim through the sections. Our first concern is indeed the security sections and the creation of a new section, section 41, the move of taking non-residents into a new security procedure that is different from that which would be followed by permanent residents in Canada.

**The Chairman:** Are you referring to clause 4 of the bill, Mr. Cram?

**Mr. Cram:** Clause 4 of the bill creating a new section 41 of the act.

The procedure that we use for permanent residents under this bill, and formerly for non-residents when questions of security and safety are involved, are such that in the old section and in section 40 there is a report made to the Security Intelligence Review Committee. Then there follows an investi-

## [Traduction]

de l'obligation de rendre compte. Certains ordres religieux ont réfléchi au conflit entre le droit d'un État de protéger sa souveraineté en préservant ses frontières et le droit d'un individu à se sauver et à chercher asile. Si un individu fuit la persécution, la priorité devrait lui être accordée. Tout processus doit contenir des mesures visant à protéger ces personnes. Sinon peut-être ne le seront-elles pas, d'autant plus que le projet de loi contient des pouvoirs discrétionnaires.

Je voudrais maintenant céder la parole à M. Cram, qui va expliquer nos recommandations.

**M. George Cram, secrétaire, Primates' Fund for World Relief and Development, Église anglicane du Canada:** Madame la présidente et membres du Comité, comme vous venez de l'entendre, nous avons de nombreuses préoccupations qui s'expliquent en majeure partie par le fait que le projet de loi va avoir des répercussions sur les Canadiens et les non-Canadiens puisque l'on semble porter un dur coup aux garanties juridiques et aux droits des Canadiens. La première fois que nous avons comparu devant le Comité législatif de la Chambre des communes chargé d'étudier ce projet de loi, nous croyions que pourraient être corrigés les aspects négatifs du projet de loi et avons, de bonne foi, apporté un ensemble de modifications afin d'aider le gouvernement à atteindre les objectifs qu'il énonce dans le premier article.

Nous tentions de collaborer avec le gouvernement pour corriger ce que nous considérions, à ce moment-là, comme des oublis.

Le gouvernement n'a pas tenu compte de la majorité de nos recommandations et nous n'entendons pas répéter les mesures que nous avons alors demandé au gouvernement de prendre. Nous voulons aujourd'hui examiner les conséquences négatives du projet de loi en cause et voir comment il devrait être modifié pour protéger les droits des Canadiens et des non-Canadiens auxquels le projet de loi porte atteinte. Cette question est tout à fait distincte de celle de savoir comment on pourrait rendre le projet de loi plus strict pour qu'il soit plus efficace. Nous aimerions mettre l'accent sur la portée du projet de loi et sur la façon dont nous pourrions atténuer les répercussions de différentes mesures par rapport, comme vient de le mentionner M<sup>me</sup> Nicholls, à la Charte, à la convention, à nos obligations et aux droits des Canadiens.

Je voudrais commencer au début du projet de loi et examiner plus ou moins chaque article l'un à la suite de l'autre. Notre première préoccupation a en fait trait aux articles concernant la sécurité et à la création de l'article 41, qui permettrait d'appliquer une nouvelle procédure de sécurité, dans le cas des non-résidents, distincte de celle qui concerne les résidents permanents du Canada.

**La présidente:** Faites-vous allusion à l'article 4 du projet de loi, monsieur Cram?

**M. Cram:** À l'article 4 du projet de loi qui crée un nouvel article 41 dans la loi.

Selon les procédures auxquelles nous avons recours pour les résidents permanents dans ce projet de loi et que nous utilisons auparavant pour les non-résidents au titre de la sécurité, conformément à l'ancien article et à l'article 40, un rapport doit être présenté au Comité de surveillance des activités de

## [Text]

gation. After due report and investigation, a certificate is issued and detention is possible. That seems like a logical and reasonable process to follow.

However, the proposed new section provides for the issue of the certificate first. It does not involve a serious investigation as to whether or not those accusations are true. Only a confirmation of the minister's reasonableness is asked for, and the person is detained whether or not that person is a risk in Canada. It is almost like a scenario from *Alice in Wonderland* in which you are guilty before asked, and please don't confuse me with the facts.

If you look carefully at the bill, imagine this: the minister simply signs a certificate based on information given to him, as to whether or not it is believed that the person is a risk. At that point, as soon as the certificate is signed, the person shall be detained. There is no question as to whether the charges are accurate. Simply detain and no option and no flexibility is provided in that situation.

There is no other place in this act or, indeed, as far as I am aware, in any other act, where people can be detained on such unsubstantiated material. We do have a Charter provision that says people shall not be subject to arbitrary detention and arrest. This is only a mere suspicion, a mere accusation, unproved, but the person shall be detained.

One of our strong recommendations is, at the very least, that flexibility must be given. If, indeed, there is no risk in Canada, as is the case in other provisions of the Immigration Bill, we see no reason why that person should be detained at this point in the process.

The certificate is then referred to a Federal Court judge, and the test that is used by the Federal Court judge to justify the certificate is provided for in subsection (d). That subsection says that the judge will determine whether the decision of the minister and the Solicitor General's to sign and file the certificate was reasonable on the basis of the information available to them, and only if it is found not to be reasonable shall he quash the certificate. That is saying that the judge is not reviewing the case on the merits. They are not looking at the facts. They are not even seriously looking at all of the details that the person in question himself might be able to provide.

A certificate, once confirmed, implies that the person is guilty because, thenceforth, the person is guilty of the offences even though there has not been a serious examination of the charges, guilty without any right of review or appeal. That means that the person, on the basis of suspicion and, one presumes, reasonableness on the part of the minister, is guilty without evidence, without trial and without opportunity to seriously question anything that is in there. That does not exist, as far as I am aware, anywhere in Canadian law, and is certainly subject to a challenge under provisions dealing with reasonable rights or arbitrary detention.

I am sure there are some minor grounds on which the person himself, by answering the charge in the oblique way it is repre-

## [Traduction]

renseignement de sécurité, après quoi a lieu une enquête. Une fois le rapport présenté et l'enquête terminée, une attestation est délivrée et il est possible de procéder à la détention d'une personne. Ce processus semble logique et raisonnable.

En vertu du nouvel article, l'attestation est délivrée en tout premier lieu. Il ne prévoit pas la tenue d'une enquête sérieuse pour vérifier la véracité des accusations. Dès que la décision du ministre est jugée raisonnable, une personne peut être détenue, qu'elle présente ou non un risque pour le Canada. Il s'agit presque d'un scénario tiré d'*Alice aux pays des merveilles* selon lequel une personne est dès le départ présumée coupable et veuillez ne pas essayer de me berner.

Examinons attentivement le projet de loi: le ministre signe simplement une attestation fondée sur les renseignements qu'on lui donne, qu'il croie ou non que cette personne présente un risque. Dès que l'attestation est signée, on doit procéder à la détention de la personne. Il n'est pas question de vérifier si les accusations sont exactes. Il n'y a aucune solution de rechange, aucune souplesse dans ce processus.

Aucune autre disposition de cette loi ou, en autant que je sache, de n'importe quelle loi, ne permet de détenir une personne avec si peu de preuves à l'appui. Selon l'une des dispositions de la Charte, personne ne doit faire l'objet de détention et d'arrestation arbitraires. Or, un simple doute, une simple accusation non prouvée donne ici lieu à la détention d'une personne.

Nous recommandons fermement, entre autres, que cette mesure soit au moins plus souple. S'il n'y a effectivement pas de risque pour le Canada, comme c'est le cas dans d'autres dispositions du projet de loi sur l'immigration, nous ne voyons pas pourquoi cette personne devrait être mise en détention à cette étape du processus.

L'attestation est ensuite soumise à un juge de la Cour fédérale qui va examiner si l'attestation a sa raison d'être conformément à l'alinéa (d). Selon cet alinéa, le juge va déterminer si la décision du ministre et du solliciteur général de signer et de remettre l'attestation était raisonnable, compte tenu des éléments d'information à leur disposition et, dans le cas contraire, annuler l'attestation. Le juge n'examine donc pas l'attestation en toute objectivité. Il n'examine pas les faits. Il n'étudie même pas attentivement tous les détails que la personne en cause pourrait lui fournir.

Maintenir l'attestation implique que la personne est coupable puisqu'elle est dès lors coupable des délits même si les accusations n'ont pas été examinées attentivement. Elle est coupable sans même pouvoir en appeler ou demander la révision de son cas. Une personne est donc considérée comme coupable dès qu'on a des soupçons sur sa culpabilité et qu'on présume que le ministre a pris une décision raisonnable sans que soit fournies de preuves à l'appui, sans l'appui quelle subisse de procès et puisse sérieusement se défendre. Aucun loi canadienne ne compte, en autant que je sache, de disposition de ce type. Elle pourrait certainement faire l'objet d'une contestation en vertu de la disposition de la Charte concernant la détention arbitraire ou les droits abusifs.

Je suis persuadé que la personne en cause pourrait elle-même se fonder sur des motifs mineurs, l'accusation étant pré-



*[Text]*

sented here, may be able to say that it was unreasonable for the minister to believe that statement because everybody knows thus and so. However, in terms of the details and merits of the case, there is no opportunity for the judge to change the decision of the minister. On the basis of the information that he had at that time—partial though it may be—the judge may not quash the certificate. There is no further review, and there is no other way for that person's name to be cleared. That applies to any non-resident; that applies to people who are here legally, who have been here for many years under minister's permits; it would apply to people who are here as visitors; it would apply to anyone who was not a landed immigrant or a citizen. That goes far beyond the question of people arriving on our shores in unprecedented numbers. That applies to people already in this country who have gone through a process to come in. They can be arbitrarily seized and detained on the basis of suspicion to which there is no opportunity to answer.

If one looks at the bona fide refugee, the matter becomes even worse. It is not unusual that a government from whom one is fleeing might well provide an unfounded rumour or accusation within the intelligence circles of Interpol or some other group, precisely to deny the person that is fleeing from that persecution the opportunity of being heard and the opportunity to have their case reviewed. And if one follows it through to its ultimate conclusion, that person is going to be deported because the government, in the next section, denies access to the refugee process to anybody for whom a certificate has been signed.

In addition to the consequence of not giving a person an adequate opportunity to refute anything that is an accusation, such a person is denied access to the refugee process. That information may be very important in determining whether or not the certificate was valid in the first place.

It seems to me that we have a cumulation of things which inevitably will present a situation of potential torture and death to a bona fide refugee. So, it is doubly complicated. There is a body outlined in section 40 which has been given the right procedure for dealing with the security questions. I am talking about the Security Intelligence Review Committee, which was mentioned in section 40 and expressly denied in section 41. The procedures have been set with great care, and, in fact, result from a security review of which you are all aware. It is very interesting that the investigation that set up the SIRC was very explicit. In the MacDonald commission it was said that the Federal Court is the wrong place to do a security review. The commission said:

We do not feel an appeal to the Federal Court is the most appropriate way of screening the security aspects of deportation cases.

Indeed, we now have a body that was set up in response to that commission which does a review of the case in a systematic and logical way. This is reversing history. It is denying rights

*[Traduction]*

sentée de façon si détournée, pour dire qu'il n'était pas raisonnable pour le ministre de croire une déclaration simplement parce que chacun savait ceci ou cela. Le juge n'a toutefois pas la possibilité de renverser la décision du ministre en se fondant sur les faits et en toute objectivité. Comme il ne peut se fonder que sur les renseignements, souvent partiels, dont il disposait au départ, il n'annulera peut-être pas l'attestation. Or, sa décision ne fait l'objet d'aucun examen et l'attestation ne pourra donc jamais être annulée. Cette mesure s'applique à tous les non-résidents, à ceux qui sont ici légalement, qui sont ici depuis de nombreuses années par suite de l'autorisation du ministre. Elle s'appliquerait également à des gens qui sont ici en visite, à quiconque n'est pas immigrant reçu ou citoyen du Canada. Le projet de loi ne s'attaque pas qu'au problème de l'entrée dans nos eaux d'un nombre sans précédent d'étrangers. Cette mesure va beaucoup plus loin car elle s'applique à des gens qui sont déjà dans le pays et qui, pour pouvoir entrer, ont déjà fait l'objet du processus d'immigration. Ils peuvent maintenant être arrêtés et détenus arbitrairement, en raison de soupçons auxquels ils n'ont pas la possibilité de répondre.

Dans le cas d'un réfugié de bonne foi, la situation est encore plus grave. Il arrive que le gouvernement du pays qu'une personne fuit porte des accusations non fondées contre elle et les communique aux services de renseignement de l'Interpol ou de quelque autre groupe, précisément pour empêcher la personne qui fuit la persécution d'être entendue et d'avoir son cas examiné. Cette personne va donc ultimement être déportée parce que le gouvernement, en vertu de l'article suivant, lui refuse l'accès au processus de reconnaissance du statut de réfugié étant donné la signature d'une attestation.

Cette mesure non seulement ne donne-t-elle pas à une personne suffisamment de latitude pour réfuter une accusation, mais lui refuse-t-elle aussi l'accès au processus de reconnaissance du statut de réfugié. Cette information peut être très importante pour déterminer si l'attestation était au départ valable ou non.

Il me semble que toutes ces causes vont inévitablement pouvoir entraîner la torture et la mort d'un réfugié de bonne foi. La situation est donc doublement complexe. L'article 40 fait mention d'un organisme et la juste procédure qu'il doit suivre pour régler les questions de sécurité. Je parle du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité, mentionné à l'article 40 et dont les pouvoirs sont expressément niés à l'article 41. Ces procédures ont été établies avec grand soin et sont, en fait, le résultat d'un examen de sécurité dont vous avez tous entendu parler. Il est très intéressant de noter que l'enquête qui a mené à la création du CSRC était fort explicite. La Commission MacDonald a affirmé que la Cour fédérale n'était pas l'organe pertinent pour effectuer un examen de sécurité. La Commission a dit:

Selon nous, interjeter appel auprès de la Cour fédérale n'est pas le moyen le plus approprié d'examiner les aspects de sécurité de cas de déportation.

Nous sommes maintenant dotés d'un organisme constitué en réponse aux recommandations de la commission et qui effectue l'examen des cas de façon systématique et logique. Or, on veut

[Text]

to people who ought to have them. It certainly needs to be changed. As I understand it, you already have before you some specific recommendations from the Bar Association that would, in first principle, say that the SIRC is the appropriate body before which these people appear. Second, failing that, we must ensure that proper rights are observed and that a thorough review takes place—not just a review of the minister's recommendation on the basis of the information that he had before him. Third, detention should only follow if there is a danger to security in Canada, not just on the basis of the certificate itself. The conditions of detention must be reviewed on the basis of whether or not there is danger to Canada if that person should remain at liberty. Those are our main observations about this provision.

We understand that one of the concerns that led to the development of this section was a concern about the time that the procedure presently outlined might take. If that is the case, there is a simple way to correct the time flow by putting time limits into the existing procedure. That would be the appropriate way to amend that. It certainly is not appropriate to disregard Canadian jurisprudence, to disregard the proper review of these most delicate and difficult cases and to, in fact, violate the Canadian Charter of Rights and Freedoms. There are simpler and better ways to deal with the question of time before the courts—if that is indeed the issue.

Let me move on to the second section of 91.1, which is the—

**Senator Bosa:** What time limit? You referred to putting time limits on this clause in order to correct the anomalies that you have so eloquently dealt with. What time limit would you put on that?

**Mr. Cram:** I do not believe that time is the question. But if one puts it into the other section, one could put what is an appropriate length of time in. I am not equipped to say what an appropriate length of time is, but one can add that. I believe the Bar Association made a suggestion to you about a specific time.

**The Chairman:** Yes, it did.

**Mr. Cram:** That would be the corrective if one is looking to correct it for time.

May I move on to proposed section 91.1. The new section 91.1 deals with interdiction at sea. The interdiction at sea is not a deterrent.

**The Chairman:** This is under clause 8.

**Mr. Cram:** This is clause 8 of the bill referring to insert 91.1, which is the interdiction at sea section.

Interdiction at sea is not a deterrent. If one is simply to turn a vehicle around, one has provided no deterrent. In fact, quite the opposite could be argued, namely, that if the penalty that one will face will be to be turned around, there will be no disincentive to try. There is no disincentive there at all. For a bill that purports to be a disincentive bill, an attempt to deter, this clause simply does not do the job.

[Traduction]

faire marche arrière en niant à des gens des droits qu'ils devraient avoir. Cette mesure doit sans conteste être modifiée. Sauf erreur, vous avez déjà été saisis de recommandations prévues de l'Association du barreau selon lesquelles, en premier lieu, le CSRS est l'organisme approprié devant lequel ces personnes doivent comparaître. En second lieu, si ce processus échoue, il faut s'assurer que la personne dispose des droits d'être entendue et qu'une révision de la décision ait lieu et non pas simplement un examen de la recommandation du ministre à partir de l'information dont il disposait. En troisième lieu, une personne ne devrait être détenue que si elle présente un danger réel pour le Canada, non pas simplement parce qu'une attestation a été signée. Les conditions de détention doivent être déterminées en fonction du danger que présente pour le Canada cette personne en liberté. Ce sont nos principales remarques à propos de cette disposition.

Nous croyons savoir que cet article vise à réduire les délais que causerait la procédure actuelle. Dans ce cas, cette lacune pourrait être corrigée simplement en ajoutant des échéances dans la procédure actuelle. Ce serait une façon pertinente de la modifier. Il n'est certainement pas convenable de passer outre à la jurisprudence canadienne, à l'examen équitable de ces cas des plus complexes et de contrevenir, en fait, à la Charte canadienne des droits et libertés. Il existe des moyens plus simples et meilleurs pour régler la question des délais, si c'est bien le problème.

Je voudrais maintenant passer à l'article 91.1, le . . .

**Le sénateur Bosa:** Quels délais? Vous voulez que des échéances soient insérées dans cet article, afin d'en combler les lacunes que vous avez si bien énoncées. Quelles échéances fixeriez-vous donc?

**M. Cram:** Je ne crois pas que le problème soit causé par les délais. Dans l'autre article, il y aurait lieu d'indiquer un délai approprié. Je ne suis pas en mesure d'indiquer quel serait ce délai, mais je crois savoir que l'Association du barreau a formulé une suggestion à cet effet.

**La présidente:** Oui, elle l'a fait.

**M. Cram:** L'article pourrait donc être modifié de cette façon s'il s'agit d'une question de délais.

Puis-je passer à l'article 91.1? Il porte sur l'interdiction d'entrer dans les eaux canadiennes. Il ne s'agit pas d'une mesure dissuasive.

**La présidente:** Il s'agit de l'article 8.

**M. Cram:** Il s'agit de l'article 8 du projet de loi qui propose d'ajouter à la loi l'article 91.1, l'interdiction d'entrer dans nos eaux.

La simple interdiction d'entrer dans les eaux canadiennes n'a pas vraiment d'effet dissuasif. Le fait d'obliger un véhicule à reprendre la mer n'est pas très dissuasif. On pourrait même dire, en réalité, que cette manœuvre a plutôt l'effet contraire, car si le seul risque qu'encourt un capitaine est d'être forcé de rebrousser chemin, il n'a rien à perdre à essayer d'entrer dans les eaux canadiennes. Cette mesure n'est pas très



[Text]

This section was amended before the House of Commons to include the words "having due regard to the convention." In some ways this amendment has made obsolete the point of the clause, because if one is seriously to have due regard for the convention, one has to do something with regard to the people on the boat, which means that one has to do more than simply turn the boat around. In fact, one could argue, I think, that the clause is self-contradictory and cannot be implemented in its present form. In any case, the argument is still valid that if we are talking about a bill that is a deterrent, the clause is still not a deterrent. In fact, the only deterrent that really is a deterrent is to seize the boat and the passengers and bring them to shore. That may mean that we have to deal with 100 or 150 people, but seizing the boat and fining the captain, et cetera, is far more of a deterrent than turning the boat around.

The danger is, and the assumption on which this clause seems to have been written is, that by turning the boat around he will go back to where it came from. Nothing could be further from the truth in my opinion. A person who has loaded his boat, has filled it up with illegal passengers, has surreptitiously sailed out of the port, has crossed the Atlantic and come to Canada is already a pirate. Pirates do not act in nice, normal, ordinary ways. They do not return to face justice in country X from which they have just left; they take other measures. One needs to recognize that we are dealing with renegades and people who are functioning outside the law, yet we are expecting reasonable behaviour. They have already proven that they do not act in reasonable ways. So, they will find other ways of getting rid of their cargo. They may end up in the Turks and Caicos, or Haiti, or some other country, and drop them there. They may, rather, simply go a little farther out and wait for the next fog and then come in to land under more dangerous conditions and drop them close to shore. Or, they may simply dump them on the high seas in lifeboats and have them go 30 miles rather than 5 miles. There are lots of options that the boat captain has if he is turned around, all of which place people at risk—people who have already been misled, bamboozled, hoodwinked and told what is possible in this country and what is not. The odds increase dramatically that there will be dead bodies washing up on the shores somewhere. It is an irresponsible action that is proposed in this clause. Arguably, if it is implemented, it cannot take due regard for the convention and simply be turned around. It is a bad clause; it is a dangerous clause.

Perhaps we can move on to sections 95.1 and 95.2.

**Senator Spivak:** Do you want us to ask questions during this?

**Mr. Cram:** Do you want questions as we go along? Is that better?

**The Chairman:** If that is agreeable to you, then I will allow Senator Doyle to ask a question.

[Traduction]

dissuadante. Si l'objectif de ce projet de loi était de décourager les abus, on a tout simplement fait fausse route.

La Chambre des communes a modifié cet article en y ajoutant l'expression «en tenant compte de la Convention». A certains égards, cette modification enlève tout son sens à l'article, car si l'on voulait vraiment tenir compte de la Convention, il aurait fallu se préoccuper du sort des passagers du navire, et partant, ne pas s'en tenir à simplement obliger le bateau à faire marche arrière. En réalité, cet article n'est pas cohérent et il est peu probable qu'il puisse être appliqué sous son libellé actuel. Le moins qu'on puisse dire, c'est que si l'objectif était d'exercer une action dissuasive, on n'y a certainement pas réussi avec cet article. A vrai dire, la seule façon de le faire aurait été de prévoir l'arraisonnement du bateau et de ses passagers et de les obliger à accoster. On aurait peut-être eu alors 100 ou 150 passagers sur les bras, mais le résultat aurait été beaucoup plus sûr, car le risque de voir son bateau saisi ou d'être démasqué constitue une menace beaucoup plus convaincante que la simple obligation de rebrousser chemin.

On craignait, et c'est sans doute pour cela que l'article a été ainsi libellé, qu'en obligeant le bateau à rebrousser chemin, celui-ci retourne à l'endroit d'où il était parti. A mon avis, rien n'est plus improbable. Quiconque a eu l'audace de remplir son bateau avec des passagers illégaux, de quitter un port clandestinement, de traverser l'Atlantique pour se rendre au Canada, est déjà un pirate. Or, les pirates ne sont pas généralement reconnus pour leur humanisme et leur déférence. Ils ne sont pas non plus intéressés à retourner dans le pays qu'ils viennent juste de quitter pour se voir traduits devant les tribunaux. Ils préfèrent utiliser d'autres moyens. Il faut être réaliste: c'est à des renégats et à des hors-la-loi que nous avons affaire, et pourtant nous présumons qu'ils agiront correctement. Ils ont déjà prouvé que ce n'est pas ainsi qu'ils agissent. Ils trouveront donc probablement des moyens de se débarrasser de leur cargaison. Dieu sait où ils l'abandonneront: aux îles Turks et Caicos, ou à Haïti. Peut-être attendront-ils tout simplement un autre brouillard pour débarquer leurs passagers dans des conditions encore beaucoup plus dangereuses. Peut-être les abandonneront-ils en haute mer sur des radeaux, où ils auront 30 milles plutôt que 5 milles à parcourir avant d'atteindre le rivage. Un capitaine qui se voit obligé de rebrousser chemin est placé devant bien des issues. Toutes font courir de grands risques aux passagers qu'il transporte, eux qui ont déjà été trompés, embobinés et bernés et à qui on a raconté toutes sortes d'histoires. Si cette disposition est maintenue, il ne faudra pas s'étonner de retrouver des noyés sur nos rives. Cet article propose des mesures irresponsables. Quoi qu'il en soit, s'il est appliqué, ce ne sera certainement pas dans le respect des dispositions de la Convention. Cet article est mal pensé et il est dangereux.

J'aimerais maintenant passer aux articles 95.1 et 95.2.

**Le sénateur Spivak:** Pouvons-nous vous poser des questions à ce stade-ci?

**M. Cram:** Vous aimeriez poser des questions pendant notre intervention? Est-ce préférable de procéder ainsi?

**La présidente:** Si vous n'y voyez pas d'objection, je permettrai alors au sénateur Doyle de poser une question.

[Text]

**Senator Doyle:** I will be going back to the first witness, Madam Chairman, if I may.

**The Chairman:** All right, then. Is there a clarification that you want now, Senator Spivak?

**Senator Spivak:** No, it is not clarification; it is a question.

**The Chairman:** I think we will let you finish your remarks.

**Mr. Cram:** Clause 9 of the bill is to create new sections 95.1 and 95.2. There is no clause of this bill that seems to us to be more dangerous to Canadian citizens. This creates a new offence. The new offence is the one of organizing, inducing, aiding or abetting the coming into Canada of a person who is not in possession of a valid and subsisting visa, passport or travel document.

We have tested this clause with many, many lawyers and have had many legal opinions because a controversy has been raging over the months. We are clearly of the opinion that this section as it presently stands is immediately applicable to all kinds of goodwilled people in this country who are helping the coming to this country of bona fide refugees who may not have a valid passport in their possession. Such an act of counselling people to come to Canada is not, at present, illegal, and people who ask for refugee status are not guilty of an offence, because we have signed a refugee convention which is very explicit in terms of not requiring documents in order for *bona fide* refugees to make a claim. In other words, within the framework of the convention that we have signed internationally, people who come to the country are not committing the offence, but those Canadian citizens who give them the advice to do so commit the offence. As far as I am aware, this, too, is an unprecedented kind of clause—a difficult and somewhat impossible situation for many people.

I think the minister himself recognized this implicitly when he said that the government does not intend to apply this clause against church people. If one does not intend to apply a law, one ought not to create it. By the minister's own admission that the government does not intend to apply it fairly or evenly but will apply it discriminatorily only against some people and not others, the clause itself has become inoperable. Rather than provide a deterrence to people, we have provided a defence. I submit that the minister, by saying that he will not apply this clause in certain cases, has already made the clause invalid. The first valid smuggler charged under this clause can say that it is against the Charter of Rights because we cannot have a law that is applied against some people and not others. Parliament is already on public record as indicating that this law will not be applied the way it is written. We have given this defence to smugglers on a platter. It is now no longer a useful clause. It can no longer be applied. It will be thrown out by the first real smuggler who is charged under this clause.

[Traduction]

**Le sénateur Doyle:** J'aimerais interroger le premier témoin, madame la présidente, si vous me le permettez.

**La présidente:** Très bien alors, je passerai la parole à la sénatrice Spivak, car elle veut, je crois, des précisions.

**Le sénateur Spivak:** Non, je ne veux pas de précisions, je veux poser une question.

**La présidente:** Nous laisserons alors le témoin terminer son exposé.

**M. Cram:** Très bien. Je traiterai maintenant de l'article 9 du projet de loi qui crée les nouveaux articles 95.1 et 95.2. Aucun autre article de ce projet de loi nous semble plus dangereux que celui-ci pour les citoyens canadiens. Il crée une nouvelle infraction; celle d'inciter, d'aider ou d'encourager ou de tenter d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne non munie d'un visa, d'un passeport ou d'un titre de voyage en cours de validité à entrer au Canada.

Nous avons soumis cet article à de nombreux juristes, qui nous ont donné toute une gamme d'opinions, car vous n'ignorez sans doute pas que cette loi suscite beaucoup de controverses depuis des mois. Nous sommes convaincus que tel que formulé actuellement, cet article pourrait désormais être invoqué contre toutes sortes de personnes de bonne volonté qui aident de bonne foi les réfugiés à venir s'installer dans notre pays, sans être toutefois munies d'un passeport en règle. Le fait de conseiller à quelqu'un de venir au Canada ne constitue pas à l'heure actuelle un geste illégal, pas plus que l'est le fait de demander le statut de réfugié, car nous avons signé la Convention des Nations Unies relatives aux réfugiés, qui mentionne expressément qu'il n'est pas nécessaire de posséder des documents pour demander le statut de réfugié. Autrement dit, aux termes de la Convention que nous avons signée avec les autres pays, ce n'est pas celui qui demande à être admis dans notre pays qui commet une infraction, mais tout citoyen canadien qui lui conseille de le faire. A ce que je sache, aucun autre article de loi ne risquait de placer quelqu'un dans une situation aussi difficile et inimaginable.

Je crois que le ministre lui-même a reconnu implicitement cette réalité lorsqu'il a mentionné que le gouvernement n'avait pas l'intention d'invoquer cet article pour traduire en justice les représentants des Églises. Une loi qu'on a pas l'intention d'appliquer devrait-elle être créée? Si le ministre admet qu'il n'a pas l'intention de l'appliquer uniformément, mais seulement de façon discriminatoire, uniquement contre certaines personnes, ne peut-on pas en déduire que cet article sera inopérant. Il n'aura aucun effet dissuasif; il ne sera qu'un argument de plus en faveur des contrevenants. D'après moi, en disant que cet article ne s'appliquera que dans certains cas, le ministre a déjà rendu cet article inapplicable. Le premier contrevenant qui sera accusé de l'avoir enfreint alléguera qu'il va à l'encontre de la Charte des droits, car nul ne peut invoquer une loi contre certaines personnes et non contre d'autres. Le Parlement a déjà fait savoir publiquement qu'il n'appliquera pas cet article à la lettre. Nous avons fourni cet argument aux contrevenants sur un plateau d'argent. Cet article n'a plus aucune utilité. Il ne peut plus être appliqué. Il sera contesté par le premier contrevenant à qui on aura reproché de ne pas l'avoir respecté.



[Text]

If we really want this bill to constitute a prohibition against smugglers, if that is its purported intention, we must amend it to make it apply to smugglers. We must be specific. We cannot have a law that would never be supported. We cannot have a law that would pick up several thousands of Canadians by its terms and conditions, yet say that we will not apply it to them but to one or two people who we selectively think have done something wrong. It simply does not follow and it cannot work. The amendment we would propose is simply to make it very clear that every person who knowingly smuggles or attempts to smuggle or otherwise organizes, induces, aids, abets or attempts to organize, induce, aid or abet a person to come to Canada in a clandestine manner is guilty of an offence. That is what the charge should be. That is exactly the sort of person we are trying to catch. It has nothing to do, then, with those people who are acting in good faith with genuine refugees, and it applies whether or not the person has documents.

I think we all realize that the largest of the scams that Canada has faced were carried out by the Portuguese movement, the Turkish movement and the Brazilian movement. All of those people came with documents. All of them had passports. The large number of people who counselled and encouraged them to come—who even, perhaps, brought them—would not have committed an offence under proposed sections 95.1 and 95.2. Since the law, by the minister's own statement, will not be applied fairly or justly, I think that you have no option but to change it to affect those that it ought to affect and not to affect those you do not intend to prosecute in any event.

The consequences of this part of the bill are that all of those good-will people who are now technically in violation are also subject to the search and seizure provisions, which are massive and quite unprecedented. As can be seen from section 103 of the Immigration Act, you may seize without a warrant and, only on the basis of suspicion, may go into a house, may break open any door, window, lock, fastener, floor, wall, ceiling, compartment, plumbing fixture, box, container or any other thing. Even the Narcotic Control Act does not permit a private residence to be invaded without a warrant.

**The Chairman:** Mr. Cram, for purposes of the record, I believe that you are referring to page 13 of the bill, are you not, section 103.03?

**Mr. Cram:** Yes, and section 103.02. I think the point is that that kind of power is not extended anywhere in search and seizure provisions in our present system; it is quite unprecedented.

**Senator Nurgitz:** What page of the bill are you referring to?

**The Chairman:** The witness is dealing generally with clause 11 at page 11 of the bill.

**Mr. Cram:** Section 103.02, subsection (5), states:

An immigration officer or a peace officer may exercise any of the powers referred to in subsection (1) without a

[Traduction]

Si nous voulons vraiment décourager l'introduction illégale de réfugiés, si c'est là la véritable intention du gouvernement, nous devons modifier cet article pour qu'il vise les véritables coupables. La loi doit être claire là-dessus. Nous ne pouvons nous permettre d'avoir une loi qui puisse être contestée. La loi ne doit pas être là pour piéger les milliers de Canadiens, même si on prétend qu'on ne l'appliquera rigidelement que pour ceux qui en abusent. C'est illogique et cela ne tient pas. Il faudrait, à notre avis, modifier la loi pour qu'elle dise très clairement que toute personne qui sciemment introduit ou tente d'introduire illégalement des immigrants ou qui incite, aide ou encourage ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne à entrer clandestinement au Canada commet une infraction. C'est sur ces gestes que devrait porter la culpabilité. C'est exactement le genre de personnes que nous voulons arrêter. Pas question de poursuivre les personnes qui agissent de bonne foi auprès des réfugiés véritables, qu'ils aient ou non les documents voulus.

Nous savons tous que les cas les plus flagrants qu'ait connus le Canada sont survenus lors de l'arrivée de certains groupes de Portugais, de Turcs et de Brésiliens. Tous ces migrants avaient pourtant des documents, ils avaient tous des passeports. La plupart de ceux qui les ont conseillés ou encouragés à venir au Canada, ou qui les ont effectivement amenés, n'auraient pas commis d'infraction aux termes des articles 95.1 ou 95.2. Vu que la loi, comme le ministre l'a affirmé lui-même, ne sera pas appliquée équitablement ou justement, vous n'avez d'autre choix, à mon avis, que de la modifier pour qu'elle précise expressément ceux qu'elle devrait permettre de poursuivre.

A cause de cet article du projet de loi, ceux qui, techniquement dérogeront à la loi, pourront également faire l'objet de perquisitions et de saisies et ils seront assujettis à des mesures d'une sévérité sans précédent. Comme on le mentionne dans l'article 103 de la Loi sur l'immigration, l'agent d'immigration peut saisir le bien de quelqu'un sans mandat et, seulement s'il a raison de soupçonner qu'il s'est rendu coupable d'une infraction, il peut briser portes, fenêtres, serrures, fermetures, planchers, murs, plafonds, compartiments, plomberie, boîtes, contenants ou autres installations ou objets. Même la Loi sur les stupéfiants ne permet pas une telle intrusion dans une résidence privée sans mandat.

**La présidente:** Monsieur Cram, pour le bénéfice du compte-rendu, je crois que vous faites référence à la page 13 du projet de loi, à l'article 103.03, n'est-ce pas?

**M. Cram:** Oui, et à l'article 103.02. Ce que je veux faire ressortir, c'est que ce genre de pouvoir de procéder à des perquisitions et à des saisies n'est aussi étendu nulle part ailleurs dans nos lois actuelles; il est sans précédent.

**Le sénateur Nurgitz:** De quelle page du projet de loi parlez-vous?

**La présidente:** Le témoin traite de l'article 11, à la page 11 du projet de loi.

**M. Cram:** Le paragraphe 103.02 (5) stipule:

L'agent d'immigration ou l'agent de la paix peut exercer sans mandat les pouvoirs visés au paragraphe (1) lors-

## [Text]

warrant if the conditions for obtaining the warrant exist but by reason of exigent circumstances it would not be practical to obtain the warrant.

**Senator Fairbairn:** You also referred to section 103.03?

**Mr. Cram:** That is what can be done without a warrant. The combination of those two possibilities is unprecedented, even under the Narcotic Control Act, which does not allow that to happen in private homes and, furthermore, must have harder evidence provided in order for such search and seizure conditions to exist. This is probably the broadest provision yet, since anything for which there are "reasonable grounds to believe" would afford evidence. In other words, section 103.02 sets forward what may be sought. The only test is that there are "reasonable grounds" that it will be evidence. Evidence can be anything down to and including a piece of paper. We have powers of search and seizure under the Customs Act for which we must be looking for things which someone is attempting to hide from customs. Those powers under the Narcotic Control Act specify the search for narcotics. We have to be specific. We have to have a good test to the effect that a search can only be done when there is clear evidence and a warrant for seizing in the case of a person's private residence.

Last, I would touch on the question of detention. We have already talked about detention in terms of security cases. The more sweeping powers of detention in this bill are with regard to a person's identity not being established to the satisfaction of the Crown.

**Senator Bosa:** What section are you on?

**Mr. Cram:** We are dealing with clause 12, which amends section 104 of the act. This clause allows for detention to take place on the basis of a certificate issued by the minister stating that the person's identity has not been established. Proposed section 104.1(2) on page 21 reads:

Where, with respect to a person detained under subsection (1), the Minister certifies in writing . . . the person shall be brought before an adjudicator who shall—

There is no flexibility there.

—continue the person's detention—

Proposed section 104.1(1) on the previous page states that where a person is unable to satisfy an immigration officer with regard to his identity, the immigration officer shall detain the person. So we have an automatic detention of people which can be continued until such time as the person's identity has been established or, according to the review that takes place, until or unless the adjudicator determines that the minister is not making reasonable efforts to determine who the person is.

If there is any clause in this bill that will affect many people, it is this one. The minister has said that the government is not contemplating building detention facilities or concentration camps for such people. However, it would not be surprising if, indeed, there were such plans, or, indeed, perhaps the government is remiss in not having plans because this provision has

## [Traduction]

que l'urgence de la situation rend difficilement réalisable l'obtention du mandat, sous réserve que les conditions de délivrance de celui-ci soient réunies.

**La sénatrice Fairbairn:** Vous avez aussi parlé de l'article 103.03, n'est-ce pas?

**M. Cram:** Telles sont les mesures qu'on peut prendre sans mandat. La combinaison de ces deux possibilités est sans précédent, même en vertu de la Loi sur les stupéfiants, qui ne permet pas ce genre de pratique dans les domiciles, et qui, en outre, exige que des preuves beaucoup plus fondées soient apportées pour procéder à des perquisitions et à des saisies. C'est probablement la disposition la plus large que contiennent nos lois à l'heure actuelle, car l'agent n'a qu'à se fonder sur des motifs valables pour justifier ce genre d'intervention. Autrement dit, l'article 103.02 établit d'avance les raisons qui peuvent être invoquées. Le seul critère, ce sont les motifs valables de croire à l'existence de preuves suffisantes, peu importe qu'il s'agisse d'un simple bout de papier. La Loi sur les douanes nous permet de faire des perquisitions et des saisies seulement sur les objets qu'on soupçonne d'avoir été dissimulés aux douanes. La Loi sur les stupéfiants n'accorde ce genre de pouvoirs que pour les stupéfiants. La présente loi doit être plus explicite. Il nous faut en préciser les critères pour nous assurer que des perquisitions ne seront effectuées que lorsque l'agent a des preuves suffisantes ou qu'il possède un mandat de saisie s'il s'agit d'une résidence privée.

Enfin, j'aimerais aborder la question de la détention. Nous en avons déjà parlé dans le cas de personnes qui risquent de porter atteinte à la sécurité. C'est lorsque l'identité de la personne n'a pas été établie à la satisfaction de la Couronne que la loi accorde les pouvoirs de détention les plus étendus.

**Le sénateur Bosa:** De quel article parlez-vous?

**M. Cram:** Nous parlons de l'article 12, qui modifie l'article 104 de la loi. Cette disposition permet la détention d'une personne sur la seule base d'une attestation émise par le ministre alléguant que son identité n'a pas été établie. Le paragraphe 104.1 (2), à la page 21, dit ceci:

Lorsque, dans le cas d'une personne détenue en vertu du paragraphe (1), le ministre atteste par écrit . . . la personne doit être amenée devant l'arbitre . . .

Il n'y a aucune souplesse ici.

. . . celui-ci doit en prolonger la détention . . .

Le futur paragraphe 104.1(1) mentionne à la page précédente que toute personne incapable d'établir son identité à la satisfaction de l'agent d'immigration doit être détenue. Il y a donc détention automatique de cette personne et celle-ci peut être prolongée tant qu'elle n'a pas prouvé son identité ou, selon le genre d'enquête menée, tant que l'arbitre n'a pas été convaincu que le ministre n'a pas fait des efforts valables pour enquêter sur l'identité de la personne.

S'il est un article de ce projet de loi qui touchera bien des gens, c'en est un. Le ministre a déclaré que le gouvernement n'envisage pas de bâtir des établissements de détention ou des camps de concentration pour ces personnes. Mais il ne serait pas étonnant qu'il existe de tels plans, et je trouve que le gouvernement serait bien négligent de ne pas prévoir les mesures



*[Text]*

the potential of affecting many people. At present there are only two grounds for detention under immigration legislation. One ground is if there is a danger and risk to Canadians or the possibility that someone might engage in acts that would endanger Canadians. The second ground is if it is felt that a person may not show up for any future proceedings against him or her. Those are the normal grounds. This bill creates a new offence or a new reason, if you like, for being detained. That reason is that the person has not been able to provide sufficient evidence of who he or she is at the time of arrival.

A fair number of people arrive in Canada who do not have in their possession a valid passport. Even though the person might have relatives at the airport awaiting him or her who are prepared to sign an affidavit that the person is who he or she says they are, any document that is produced or formed after the arrival is not considered acceptable evidence of who that person is. So, inevitably we are involved in a process which involves writing back to the country of origin, looking for documentary evidence that existed prior to arrival, producing it, confirming it and ensuring that the person is indeed who he or she says they are at the port of entry. We are not talking here about danger to the public in Canada. These people may well have a relative awaiting them with affidavits that say they are who they say they are, but none of that is acceptable.

**Senator Bosa:** Where does it say that?

**Mr. Cram:** It is a practice of the Immigration Department not to accept such documents. It would not be in the act but in the regulations. Inevitably, large numbers of people will be detained under this provision, and they can be detained for 21 days without review. After that the only chance for release is if it is proven that the minister is not making reasonable efforts. It can be a very long detention, even though there may be no risk to anyone in Canada or any suspicion that the person will not appear at the time he or she is required to appear.

**Senator Bosa:** Does it not say that the minister must review the case every seven days?

**Mr. Cram:** When the person arrives he may be detained because he does not have the document. That is found in proposed section 104.1(1) where it says that if the person is unable to satisfy an immigration officer with respect to his or her identity such a person may be detained for a period not exceeding seven days. At the end of the seven days, the minister simply has to certify in writing that the person's identity has still not been established, and he may bring forward a certificate for 21 days. After 21 days, the circumstances must be reviewed again, but the only ground for release is if the minister has been unreasonable. So there is the extended possibility of detention when there is no risk to any Canadian under a

*[Traduction]*

voulues, car cette disposition risque de toucher bien des personnes. À l'heure actuelle, deux seuls motifs peuvent être invoqués en vertu de la Loi sur l'immigration pour détenir une personne. Le premier est que la personne constitue un danger ou un risque pour les citoyens canadiens ou qu'on craigne qu'elle pose des gestes susceptibles de porter atteinte à la sécurité des citoyens canadiens. Le deuxième motif serait la crainte que le prévenu ne se présente pas devant le tribunal s'il était poursuivi. Ce sont là les motifs habituels. Ce projet de loi crée une nouvelle infraction ou un nouveau motif, si vous préférez, pour justifier la détention. Ce motif est l'absence de preuves suffisantes de l'identité de la personne au moment de son entrée au Canada.

Il y a pas mal de personnes qui se présentent au Canada sans passeport en règle. Même si la personne a des parents qui l'attendent à l'aéroport ou qui sont prêts à attester sous serment qu'elle est bien la personne qu'elle prétend être, tout document fourni ou produit après son entrée au pays n'est pas considéré comme une preuve acceptable de son identité. Par conséquent, il faut alors invariablement s'engager dans un processus qui suppose des échanges de correspondance avec son pays d'origine, des efforts pour obtenir des documents qui existaient avant son entrée au pays, pour les faire venir, pour en attester la véracité et pour s'assurer que la personne est bien celle qu'elle prétendait être lorsqu'elle s'est présentée au Canada. Il n'est pas question ici d'atteinte possible à la sécurité des Canadiens. Peu importe que l'aspirant réfugié ait un parent pour attester sous serment qu'il est bien celui qu'il prétend être, ces éléments de preuve ne sont pas acceptables.

**Le sénateur Bosa:** Où dit-on cela?

**M. Cram:** Il est de pratique courante au ministère de l'Immigration de ne pas accepter de tels documents. Cette exigence n'apparaît pas dans la loi, mais dans les règlements. Il y aura forcément de nombreuses personnes qui seront détenues aux termes de cette disposition et ce, jusqu'à concurrence de 21 jours, sans avoir droit à un examen de leur cause. Passé cela, le seul moyen dont elles disposeront pour obtenir une remise en liberté sera de prouver que le ministre n'a pas fait d'efforts raisonnables pour prouver leur identité. Une détention peut se poursuivre pendant très longtemps, même si la personne ne fait encourir aucun risque à personne au Canada, ou s'il n'y a aucune raison de craindre qu'elle ne se présentera pas devant le tribunal au moment voulu.

**Le sénateur Bosa:** Ne dit-on pas dans la loi que le ministre doit réexaminer le dossier tous les sept jours?

**M. Cram:** Lorsque la personne se présente au Canada, elle peut être détenue parce qu'elle n'a pas les documents voulus. C'est ce qu'on dit dans le futur paragraphe 104.1(1) où l'on mentionne que la personne peut être détenue pendant une période d'au plus sept jours si elle est incapable d'établir son identité à la satisfaction de l'agent d'immigration. Passé ces sept jours, le ministre n'a qu'à attester par écrit que l'identité de la personne n'a pas été établie, auquel cas il peut prolonger son attestation pour une période de 21 jours. Après 21 jours, le dossier est réexaminé, mais la libération n'est accordée que si le ministre n'a pas fait les démarches raisonnables. On peut donc prolonger la détention même si aucun Canadien ne court

[Text]

bureaucratic procedure of confirming a person's identity. That detention can continue for a very long time at a high cost to the Canadian public, when a relative may be there ready to take the person home, care for him or her and guarantee that he or she will show up for a hearing or for the next step in the procedure.

**The Chairman:** Mr. Cram, can you tell us a bit about your own—or those of the groups you represent—experiences with refugees or people who arrive without proper documents? What have you found to be the period of inquiry, detention or difficulty?

**Mr. Cram:** At the moment there is a very strong bias on the part of most immigration officers not to detain. Most adjudicators do not wish to go through the process of having to detain. So long as they are reasonably sure that they know who they have, without absolute proof, that the person is not a risk to Canadians and will not become involved in some kind of violent act in which Canadians may be subjected to harm or physical damage and that the person is likely to show up for any hearings or for processing, at present these officers do not detain. This bill cuts away the authority of the adjudicator to make those kinds of decisions.

What is wrong with this bill are the “shalls” rather than the “mays”. We need to give our officers on the front lines some discretion. They are the people who are evaluating the cases. They need the discretion to do their job, not a fiat by law that says they must detain under all circumstances, which you have here. That is why I say, indeed, you will have to build detention centres if this law passes in this form because there are lots of people who arrive who, at present, are not detained and who represent no threat or danger to Canadians. They will show up at the next step in the proceeding, and do not need to be locked away.

**The Chairman:** What is the time frame, on average, for identifying these people who arrive without documents? Do you have any information on that?

**Mr. Cram:** I would not be able to tell you the precise time lags, no.

We are suggesting that the “shalls” ought to be changed to “mays” at the minimum. The detention should be an extraordinary procedure, not a normal procedure. Indeed, we believe that if you do not change it, the arbitrary detention sections of the Charter will indeed strike this down. We recommend that it is much more reasonable to do it now, rather than waiting for the bill to be struck down. If the bill is struck down, that would mean that you could not detain, even if you wanted to, because you would not have the provisions. So, the “may” is a far more reasonable way for the bill to proceed.

I will stop there and await your questions.

[Traduction]

de risque, au moyen d'une simple procédure bureaucratique destinée à confirmer l'identité de la personne. Cette détention peut se poursuivre encore pendant très longtemps, à grands frais pour la population canadienne, même si un parent est prêt à accueillir la personne, à en prendre soin et à garantir qu'elle sera présente lors de l'audition de sa cause ou pour la prochaine étape du déroulement de la procédure.

**La présidente:** Monsieur Cram, pourriez-vous nous parler de votre expérience ou de celle des groupes que vous représentez, où des réfugiés ou des personnes se seraient présentées à nos frontières sans documents valables? D'après votre expérience, pendant combien de temps s'était poursuivie l'enquête ou la détention ou quel délai avait-il fallu pour régler le problème?

**M. Cram:** À l'heure actuelle, les agents d'immigration ont fortement tendance à éviter la détention. La plupart des arbitres ne sont pas intéressés à engager ce processus. Pour autant qu'ils soient raisonnablement convaincus, sans avoir de preuves absolues, que la personne ne constitue pas un risque pour les Canadiens, qu'elle ne posera pas de gestes susceptibles de blesser ou de heurter des Canadiens et dès qu'ils ont de bonnes raisons de croire que l'intimé se présentera à son procès, ils ne recourent pas à la détention. Avec ce projet de loi, l'arbitre n'aura plus cette latitude.

Ce projet de loi est fautif en ce qu'il ne laisse pas assez de latitude aux agents d'immigration, qui sont dans le feu de l'action. Ce sont eux qui peuvent évaluer les dossiers. Pour faire leur devoir, on doit leur laisser une certaine discrétion et non leur dicter leur conduite par une loi qui leur impose, comme dans le cas qui nous occupe, de procéder à la détention quelles que soient les circonstances. Je vous le répète, il nous faudra construire des centres de détention si cette loi est adoptée telle quelle, car il y a une foule de gens qui entrent au Canada à l'heure actuelle, sans risquer la détention et sans constituer une menace ou un danger pour les Canadiens. Ces personnes seront présentes lorsque leur cause sera entendue et il ne sera pas nécessaire de les enfermer.

**La présidente:** De quel délai a-t-on besoin, en moyenne, pour identifier les personnes qui arrivent sans documents? Avez-vous des données là-dessus?

**M. Cram:** Je regrette, je ne saurais vous donner des précisions à cet égard.

À notre avis, il faudrait à tout le moins inscrire «peut» là où il est écrit «doit» dans ce projet de loi. La détention devrait être une procédure extraordinaire et non pas une procédure courante. Nous croyons vraiment que si vous ne modifiez pas cet article, il risque d'être une fois de plus contesté en vertu de la Charte. À notre avis, il serait beaucoup plus pratique de faire les changements nécessaires dès maintenant que d'attendre que la loi soit contestée par les tribunaux. Si cela devait arriver, il ne serait alors plus possible de détenir qui que ce soit, même si on le voulait, car l'on aurait plus les dispositions sur lesquelles s'appuyer. Il serait donc beaucoup plus pratique d'employer le mot «peut».

Je m'arrête ici et je suis prêt à répondre à vos questions.



[Text]

**The Chairman:** Honourable senators, with us this morning is Mr. Girard and some department officials who are very familiar with this. I have asked if they would be able and willing to answer questions as to the present practice. They cannot go beyond that, but that might illuminate some of the less clear questions we have.

We will start with questions for our present witnesses, and then we will deal with questions for Mr. Girard.

Senator Doyle.

**Senator Doyle:** Thank you, Madam Chairman. I would like to thank both of the witnesses for a vigorous and useful presentation.

I would like to ask a question about your organizations. I would like to know how you represent the various groups, what the various groups are, and how the input has come from the general membership of the organizations you represent. We hear frequently in connection with the Canadian Council of Churches, that someone will say, "I'm a good member of the church, but I never said that," and they will ask where it came from. I wonder if you could help us with that.

**Ms. Nicholls:** Each individual church of the member churches has a somewhat individualized style or way of representation. The accountability works, I would say, at two levels.

For example, I represent the Canadian Conference of Catholic Bishops on the committee. If we are, as ICOR, considering a policy or reviewing a bill, we—myself and other members of the committee—would look at it and would possibly make some suggestions. I would take it back to the Bishops Conference; George would take it back to the Anglican Church of Canada; the Mennonites would take it back to their committee. We would review it individually, and come back again with suggestions for changes.

Also, in each house and in each church group there is every effort made to find out what our constituents—the grass roots—feel about it. In the United Church of Canada, they would go to their individual caucuses and groups and try to get a group feeling. The members of the Conference would take it back to their own individual bishops, who are responsible to take it back to the diocese, to get input from priests and laity. There certainly is every effort made to make it both ways.

As in any organization or group, you never have 100 per cent support. Occasionally you will hear individual church members say, "I don't believe in that."

However, when we speak here, we can confirm that we are representing the feelings of the majority in our churches, both at the administrative and policy level and also at the grass roots level.

[Traduction]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons avec nous ce matin M. Girard et quelques-uns des hauts fonctionnaires du ministère, qui connaissent bien cette question. Je leur ai demandé s'ils étaient prêts à répondre à vos questions sur la façon dont on traite ces cas actuellement. Ils devront s'en tenir à cela, mais leurs réponses clarifieront peut-être certains des points qui nous semblent les plus douteux.

Nous commencerons par les questions qui s'adressent à nos témoins, puis nous passerons à celles que vous voudrez bien poser à M. Girard.

Sénateur Doyle, à vous la parole!

**Le sénateur Doyle:** Merci beaucoup, Madame la présidente. J'aimerais remercier nos deux témoins pour leur exposé intéressant et très utile.

J'aimerais poser une question au sujet des organismes que vous représentez. J'aimerais savoir dans quelle mesure votre opinion est représentative des divers groupes qui forment votre organisme; quels sont ces groupes et quelle est l'opinion des membres des organismes que vous représentez? Il arrive parfois qu'on nous dise, bien que cela se soit produit plus souvent avec le Conseil canadien des Églises: «Je suis membre de l'Église, mais je n'ai jamais dit cela. De qui vient cette opinion?» Je me demande si vous pourriez éclairer notre lanterne à ce sujet.

**Mme Nicholls:** Chaque Église qui est membre de notre organisation a un style à elle et un mode de représentation qui lui est propre. Sa façon de rendre compte se situe, je dirais, à deux niveaux.

Ainsi, pour ma part, je représente la Conférence canadienne des évêques catholiques au sein du comité. Supposons qu'à titre de membre du Comité Inter-Églises, je sois requis d'étudier une politique ou un projet de loi. Comme les autres membres du comité, je l'examine puis je fais quelques suggestions que je propose à la Conférence des évêques; George, lui, les proposerait à l'Église anglicane du Canada, comme les Mennonites le feraient auprès de leur comité. Nous examinons l'énoncé de politique d'abord individuellement, puis nous proposons nos suggestions ou nos modifications au comité.

Aussi, dans chacune de nos Églises, nous faisons tout notre possible pour connaître l'opinion de nos adhérents ou pour tâter le pouls de la base. À l'Église unie du Canada, ils le feraient en groupes restreints pour essayer de dégager l'opinion de chacun. Le Conseil des évêques s'informerait auprès de chacun des évêques, qui en discuteraient dans chacun de leur diocèse avec leurs prêtres et leurs laïques. On essaie par tous les moyens que le dialogue s'engage dans les deux sens.

Comme dans tout organisme ou groupe, l'adhésion n'est jamais à 100 p. 100. À l'occasion, certaines Églises membres de notre organisme manifesteront leur opposition à telle ou telle doctrine.

Mais lorsque nous prenons la parole ici, nous pouvons dire que nous le faisons au nom de la majorité des Églises que nous représentons, tant sur le plan administratif que politique, et que nous essayons de refléter l'opinion des fidèles de chacune d'elles.

[Text]

As a matter of fact, I can say that when we started debating Bill C-84 in the summer, speaking more personally from the diocese of Toronto, we received some initial negative reaction from some of our constituents. I would say that has now changed. We certainly are responsive to changes within our constituency and try to take that into account.

So when we speak here, we can clearly say that we are representing the church we say we represent.

**Senator Doyle:** I was not so much referring to people who might disagree with you as to people who say they did not have an opportunity to have their say. You feel that that is amply available?

**Ms. Nicholls:** Right.

**Senator Spivak:** You were talking about the section which involves the turning around of boats. You said that this may be contradictory since it has been amended to say "due regard to the Convention", because then one has to have some responsibility for the people who are aboard the ship.

Could you elaborate on that and also tell me what, with regard to the Convention, is the responsibility of the people operating the boat? Could you also tell us what the experience has been in terms of what actions have the captains—whom you characterize as pirates—of such vessels taken previously with other boat people so we could have an idea of the options that you outline that are available to the captains of these ships. Having due regard to the Convention, what is the responsibility of all parties?

**Mr. Cram:** Bill C-84 is apparently trying to deal with organized efforts of smuggling. It is not attempting to deal with the boat captain who picks up a lifeboat which has people in it and does a rescue at sea. That is not the intention of the bill. The intention is to deal with organized attempts at subverting Canadian laws and smuggling people in. That is the stated purpose of the amendments to the act.

At that point, one has to assume that one is not dealing with a person who is an upholder of the law. I called him a pirate, but you can call him a renegade. His stated purpose and intention in bringing those people here is, indeed, to break the law. One also has to assume that he broke the law when leaving.

We are not talking about a "St. Louis" in 1939, which presumably left with its documentation in order and came seeking something. That is not what we are dealing with. That has not happened to us since 1939.

The cases of the last two years have been renegades; they have been pirates; they have been unscrupulous people.

By putting in the words "with due regard to the Convention", there is this assumption that the person will return to a country which is deemed to be safe, a signatory of the Convention such as the Netherlands, and, therefore, the obligations under the Convention will be met when it returns to the place from which it sailed. Our problem is that we simply do not believe that that assumption is valid. Unless you escort the ship back to the Netherlands, which is not proposed

[Traduction]

Incidentement, permettez-moi de vous dire que lorsque nous avons commencé à discuter du projet de loi C-84 au cours de l'été dernier, du moins dans le diocèse de Toronto, la réaction initiale a été plutôt négative de la part de nos fidèles. La situation a cependant évolué depuis. Nous sommes attentifs à ce genre d'évolution chez nos fidèles et essayons d'en tenir compte.

Par conséquent, nous pouvons dire que nos propos reflètent vraiment l'opinion des Églises que nous représentons.

**Le sénateur Doyle:** Je ne voulais pas tellement parler des personnes qui pourraient être en désaccord avec vous mais plutôt de celles qui prétendent qu'on ne leur donne pas la chance de faire connaître leur point de vue. Estimez-vous que toutes les possibilités leur sont fournies?

**Mme Nicholls:** En effet.

**Le sénateur Spivak:** Vous parliez de l'article où il est question d'ordonner que les navires quittent les eaux canadiennes. Vous disiez que cette disposition pouvait comporter une contradiction puisqu'elle a été modifiée et stipule désormais qu'il faut tenir compte de la Convention et par conséquent se tenir en quelque sorte responsable des personnes à bord du navire.

Pourriez-vous m'expliquer ce en quoi cela consiste et aussi me dire ce que dit la Convention au sujet de la responsabilité du capitaine? Pourriez-vous également nous dire quelles mesures ont déjà été prises par les capitaines, que vous qualifiez de pirates, de tels navires qui transportaient d'autres réfugiés de la mer de sorte que nous pourrions nous faire une idée des options que selon vous sont offertes au capitaine de ces navires. Aux termes de la Convention, quelle est la responsabilité de toutes les parties?

**M. Cram:** Le projet de loi C-84 s'attaque de toute évidence aux tentatives organisées d'introduire illégalement des personnes au Canada, et non au sauvetage occasionnel de réfugiés de la mer. Le législateur au contraire veut s'attaquer aux tentatives organisées d'introduire illégalement des personnes au Canada, contrevenant ainsi aux lois canadiennes. Tel est le but déclaré des modifications apportées à la loi.

Il s'agit donc de personnes qui ne respectent pas la loi. Je parle de pirates, mais vous pouvez employer le terme renégats. Le but et l'intention manifestes de ces personnes qui transportent ainsi des réfugiés, est en fait d'enfreindre la loi. Dès le départ, on peut présumer qu'elles sont déjà dans l'illégalité.

Il ne s'agit pas ici d'un cas comme celui du *St-Louis* en 1939; ses papiers étaient en règle et il avait un but déterminé. Ce n'est pas ce dont il s'agit ici. De toute façon, cela ne s'est pas reproduit depuis 1939.

Dans tous les cas qui se sont produits depuis deux ans, il s'agissait de renégats, de pirates, de gens sans scrupules.

Par les termes «en tenant compte de la Convention», on veut dire que le réfugié sera renvoyé à un pays où il devrait être en sécurité, un pays signataire de la Convention tels les Pays-Bas, et par conséquent, les obligations que nous avons contractées en vertu de celle-ci seront remplies si nous renvoyons le navire à l'endroit d'où il est parti. Mais voilà, nous ne croyons tout simplement pas que cette hypothèse est valable. A moins que ce navire ne soit escorté jusqu'à son point de départ aux Pays-



*[Text]*

here, you are simply turning it around and leaving it on the high seas, at which point there is absolutely no guarantee that it will go anywhere and meet the provisions of the Convention.

That is why we say, if you are going to take due regard to the Convention, you simply cannot turn him around, which is what is proposed. So it becomes mutually contradictory. It is based on this assumption that the ship will return to a safe country, and we question that that is indeed the case.

**Senator Spivak:** I am glad that you have made that distinction about a boat which has proper documents and so forth. But have there not been any cases where people who are refugees, for example—not people who have paid money to come here and want to be queue jumpers—would also be in a situation of coming on a boat? What would happen to them? That is what I am getting at.

**Mr. Cram:** There have clearly been cases of boat people in this world. We have seen cases where, in fact, countries have turned back those boats and sent them back out to sea. The United Nations is clear, and Canada has been clear, that in terms of the Convention, we could not turn those boats around and we should not. They are protected, in a sense, having come directly from that country. I guess the due regard to the Convention would put us under some obligation not to turn those around. The problem is that if we are to take due regard for the Convention, we can not turn away the people who have fled directly who are in those kinds of boats—because that would be in violation of the clause—but we have no guarantees in any other case that a boat would return to a country where the Convention would be respected, which makes it essentially an inoperable clause.

**Senator Spivak:** You are saying, then, that under the convention you do not think that Canada has a right to turn those boats around within their territorial waters; or that it does not have a right because it then has a responsibility for the people on board? That is what I do not know.

**Mr. Cram:** The clause says that we may turn them around. It says that we must take into account the Convention. If you put those two things together, I believe that morally and legally you cannot turn them around. If it happens, then the potential danger to the refugees is on our heads.

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, as a matter of clarity, you cannot turn them around unless you first determine whether they are refugees or not.

**Mr. Cram:** Yes.

**Senator Stanbury:** That is the difficulty. If you do not ever find out; if they are not given any opportunity to show whether they are legitimate refugees or not—

**Mr. Cram:** That's right.

**Senator Stanbury:** —you do not know whether you can turn them around under the Convention.

**Mr. Cram:** Right; exactly. Therefore, the only way you can do that is to arrest them, bring them to port and determine

*[Traduction]*

Bas, ce dont il n'est pas fait mention ici, vous le renvoyez simplement sans destination en haute mer et sans avoir la garantie qu'il choisira une destination conforme aux obligations contractées en vertu de la Convention.

C'est pourquoi nous affirmons que pour respecter cette Convention, vous ne pouvez pas simplement le renvoyer comme il est proposé à l'heure actuelle. Il y a donc là une contradiction entre deux éléments d'une même proposition. On suppose que le navire retournera dans un pays sûr et nous nous demandons si effectivement tel sera le cas.

**Le sénateur Spivak:** Je suis content que vous ayez fait cette distinction pour les navires dont les documents sont en règle, etc. mais n'arrive-t-il pas aussi que les réfugiés, non pas ceux qui ont payé pour venir ici et qui sont des resquilleurs, aient eux aussi voyagé par mer? Que leur arrivera-t-il? Je me le demande.

**M. Cram:** Il y a évidemment eu, de par le monde, des cas de réfugiés de la mer. Il est même arrivé que certains pays aient refoulé ces bateaux. Les Nations Unies et le Canada ont nettement affirmé qu'en vertu de la Convention, nous ne pouvions ni ne devons refouler ces navires. Ils sont protégés dans un sens, parce qu'ils viennent du pays d'origine des réfugiés. Je pense qu'en respectant la Convention, nous nous retrouvons dans l'obligation de ne pas les refouler. Le problème est le suivant: si nous tenons compte de la Convention, nous ne pouvons renvoyer les réfugiés qui viennent directement par bateau de leur pays d'origine, parce que ce serait violer la clause en question—mais rien ne nous garantit que le navire refoulé retournera dans un pays où la Convention est respectée. La clause est donc essentiellement inapplicable.

**Le sénateur Spivak:** Vous voulez dire qu'aux termes de la Convention, le Canada, selon vous, a le droit d'ordonner à ces navires de quitter ses eaux territoriales; ou bien qu'il n'en a pas le droit parce qu'il a une responsabilité envers les réfugiés qui sont à bord? C'est ce que je me demande.

**M. Cram:** La clause stipule que nous pouvons refouler ces navires et en même temps, que nous devons tenir compte de la Convention. Ces deux facteurs conjugués, laissent croire que, moralement et légalement, le Canada ne peut renvoyer ces navires. S'il le fait, il est responsable du danger que peuvent courir les réfugiés.

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, permettez-moi de rappeler qu'on ne peut refouler un bateau avant d'avoir déterminé s'il transporte effectivement des réfugiés.

**M. Cram:** Oui.

**Le sénateur Stanbury:** Voilà la question. Si l'on ne cherche même pas à le savoir, si on ne leur donne pas l'occasion de prouver qu'ils sont de véritables réfugiés...

**M. Cram:** En effet.

**Le sénateur Stanbury:** Nous ne savons pas si l'on peut les refouler aux termes de la Convention.

**M. Cram:** En effet. Notre seul recours alors est de les arrêter, de les amener au port et de déterminer s'il s'agit ou non de

[Text]

whether they are refugees—which is what we would propose the amendment to be.

**Ms. Nicholls:** Certainly, UN officials have stated quite clearly that every state party to the Convention should examine all such applications on its territories. Basically that is our argument: they have to examine the case before they can turn any boat around.

**Senator Spivak:** I did have difficulties with this.

**Senator Bosa:** I was intrigued by the explanation that was given to us on clause 12, dealing with section 104.1 having to do with detention because a person who has entered Canada cannot establish his or her identity. As I understand it, sir, you said that under the regulations, even if a relative who was a resident or a citizen of Canada went to the point of entry and said to the authorities, "I know this person; this person is so and so," the authorities would not accept that.

**Mr. Cram:** In various cases that is not accepted and has not been accepted in the past.

**Senator Bosa:** I just cannot believe that something like that could happen in Canada.

**Senator Nurgitz:** I have a question for clarification. Is that the case now?

**Mr. Cram:** Yes. But at that point the adjudicator does not have to detain. He has discretion to say, "The fact that you have made that affidavit is not conclusive proof. However, I do believe that you are not a risk to Canada and Canadians and I believe that you will show up at your next hearing, at which time further documentation may be offered and brought forward." What we are saying is that presently the person may not be able to prove conclusively, through documentary form, that he or she is who he or she says he is, but they are not necessarily detained. Under this provision, they would obligatorily be detained. That is where the problem arises.

**Senator Bosa:** But, how do the authorities know what the intentions of a person without documents are when that person comes to Canada? How do we safeguard Canadian society?

**Mr. Cram:** As I said, often we do have people who are prepared to take the guarantee. We have families who are prepared to put them up and we have people who will fine bonds. There are a variety of mechanisms which we use other than detaining the person. But this makes all of those invalid and says that we must detain. The officer at the point of entry must assure himself that this person will not be a risk—that is clear. That is the instruction and that is a part of the present bill. He may not release him if he has any doubt that he would possibly be creating problems for Canadians, but he has the ability to make that judgment now. It is that ability for discretion that we are saying needs to be provided for in this bill.

**Senator Bosa:** Madam Chairman, you said there is someone here from the Immigration Department who could elucidate this clause. Can we hear from that person?

**The Chairman:** Yes; as soon as we have done our first round of questioning, Senator Bosa, in just a few minutes.

[Traduction]

réfugiés... et c'est le genre d'amendement que nous proposons.

**Mme Nicholls:** Certes, les hauts fonctionnaires des Nations Unies ont déclaré très clairement que tous les États signataires de la Convention devraient examiner toutes les demandes faites sur leur territoire. C'est fondamentalement ce que nous soutenons; ils doivent examiner les cas avant de renvoyer le navire.

**Le sénateur Spivak:** Je ne comprends pas vraiment cela.

**Le sénateur Bosa:** J'ai été intrigué par l'explication qui nous a été donnée au sujet de l'article 12, paragraphe 104.1 qui traite de la détention d'une personne qui est entrée au Canada et qui ne peut établir son identité. Si je comprends bien, monsieur, vous dites qu'aux termes des règlements, même si un parent qui est résident ou citoyen du Canada allait au point d'entrée affirmer aux autorités qu'il connaît cette personne, son témoignage ne serait pas retenu...

**M. Cram:** Dans beaucoup de cas, ce n'est pas accepté et ça ne l'a jamais été dans le passé.

**Le sénateur Bosa:** Je ne peux simplement pas croire que quelque chose du genre pourrait se produire au Canada.

**Le sénateur Nurgitz:** J'aimerais poser une question pour obtenir plus de précision. Est-ce le cas aujourd'hui?

**M. Cram:** Oui. Mais là, l'arbitre n'est pas tenu de détenir les intéressés. Comprenez-vous? Il a le loisir de dire que, même si l'affidavit n'est pas une preuve concluante, le réfugié ne constitue pas un risque pour le Canada et les Canadiens et qu'il se présentera à sa prochaine audience, à laquelle il pourra compléter la documentation. Il se peut qu'une personne ne puisse immédiatement prouver son identité de façon concluante, en présentant des papiers, mais nous ne la détenons pas nécessairement. Avec cette disposition, elle le sera obligatoirement. Voilà le problème.

**Le sénateur Bosa:** Mais comment les autorités peuvent-elles connaître les intentions d'une personne qui n'a pas les documents voulus lorsqu'elle arrive au Canada? Comment protégeons-nous la société canadienne?

**M. Cram:** Je le répète, certaines personnes sont souvent disposées à se porter garantes. Il y a les familles d'accueil et ceux qui consentent à donner des garanties. Nous avons bien d'autres moyens de procéder que la détention. Mais la présente disposition les annule tous, ne laissant d'autre solution que la détention. L'agent d'immigration affecté au bureau d'entrée doit veiller à ce que la personne ne constitue pas un risque—c'est clair. Cette instruction lui est donnée par le projet de loi actuel. Il a d'ores et déjà le pouvoir de ne pas remettre une personne en liberté s'il craint pour la sécurité des Canadiens. C'est ce pouvoir discrétionnaire que nous aimerions voir entériné dans le projet de loi.

**Le sénateur Bosa:** Madame la présidente, vous avez dit qu'il y avait ici un représentant du ministère de l'Immigration qui pourrait élucider cet article. Pourrait-il prendre la parole?

**La présidente:** Oui, dès que nous aurons terminé notre premier tour de questions, sénateur Bosa, dans quelques minutes.



[Text]

**Senator Bosa:** I just have one more question about turning the boat around. Presumably, a boat would have to be registered under the flag of some country. It has to carry the flag of Panama, the Netherlands or somewhere. If, in a situation as was illustrated before, a boat is turned around, would not that country be notified that this boat was carrying an illegal cargo and had entered the waters of Canada illegally? What would happen in that case?

**Mr. Cram:** The record is in question. The first boat that dropped the people off the coast of Newfoundland was identified, located and found to be sitting in the Azores, if I am not mistaken. It was duly registered and was not touchable by Canadian law.

**Senator Bosa:** Can they change the registry on the high seas—

**Mr. Cram:** Yes; of course.

**Senator Bosa:** —before they go back?

**Mr. Cram:** There was some question as to whether or not the boat off the coast of Newfoundland did change its registry. But in any case, there was absolutely no penalty to the captain who dropped the people off the coast of Newfoundland.

**Senator Stanbury:** I bring up the point I made before. The problem is that we do not even know whether that is illegal unless we find out whether they have legitimate refugees on board. If they have legitimate refugees on board, there is nothing wrong with what they are doing. We do not even know whether they are legitimate—

**The Chairman:** At that point.

**Senator Stanbury:** ... or whether they are illegal until we find out who is on board.

**Senator Hébert:** If they are legitimate refugees, if I heard you correctly a moment ago—

**Senator Spivak:** This is Catch 22.

**Senator Hébert:** —and if they do not have documents they are wrong any way.

**Mr. Cram:** If they do not have documents they are not dumped on the high sea, they are simply detained under this legislation.

**Senator Hébert:** But what about the captain, if they are legitimate refugees without documents?

**Mr. Cram:** The basic point is that you do not create a deterrent to anyone by turning the boat around. You create a deterrent by arresting the captain, seizing the ship, escorting them in and then dealing with them in a legal and proper way. By turning the boat away you do not provide a deterrent and you place the passengers at risk.

**Senator Bosa:** I was pleased that senators came to my assistance, but I have some more questions. I was supposed to be doing the questioning.

You define these people who are engaged in the transport of human cargo as pirates. By leaving the port where they are located, the point of departure, are they not breaking the law by doing that? They are breaking the law, are they not?

[Traduction]

**Le sénateur Bosa:** J'ai une autre question à poser au sujet du renvoi du navire. Ce navire battra pavillon panaméen, hollandais ou autre. Si, comme nous l'avons déjà dit, un navire est renvoyé, ne conviendrait-il pas d'aviser le pays en question qu'il transportait une cargaison illégale et qu'il est entré dans les eaux du Canada illégalement? Que se passerait-il alors?

**M. Cram:** Voyons ce qui s'est déjà passé. Le premier navire qui a débarqué des réfugiés au large des côtes de Terre-Neuve a été identifié; son port d'attache était aux Açores, sauf erreur. Il était dûment enregistré et donc à l'abri des lois canadiennes.

**Le sénateur Bosa:** Peut-on changer l'immatriculation des navires en haute mer...

**M. Cram:** Oui, bien sûr.

**Le sénateur Bosa:** ... avant qu'ils ne s'en retournent?

**M. Cram:** On s'est demandé effectivement si le navire qui s'était présenté au large des côtes de Terre-Neuve avait changé d'immatriculation. Mais de toute façon, aucune pénalité n'a été imposée au capitaine qui avait débarqué les réfugiés.

**Le sénateur Stanbury:** Je dois vous rappeler que nous ne savons même pas si ce débarquement est illégal à moins que nous n'inspectons le navire pour voir s'il transporte des réfugiés véritables. Si tel est le cas, il n'y a rien à reprocher au navire. Nous ne savons même pas s'il transporte des réfugiés véritables...

**La présidente:** Pas à ce stade-là.

**Le sénateur Stanbury:** ... ou bien s'ils sont illégaux, tant que nous ne savons pas qui est à bord.

**Le sénateur Hébert:** S'il s'agit de réfugiés véritables, selon vous...

**Le sénateur Spivak:** C'est un dilemme.

**Le sénateur Hébert:** ... et si ces réfugiés ne sont pas munis des documents appropriés, ils ne sont pas dans leur droit de toute façon.

**M. Cram:** S'ils n'ont pas de documents, ils ne sont pas jetés à la mer, ils sont simplement détenus aux termes de ce projet de loi.

**Le sénateur Hébert:** Mais qu'arrivera-t-il au capitaine s'il s'agit de réfugiés véritables mais sans documents?

**M. Cram:** En fait, ce n'est pas un moyen de dissuasion très efficace que de renvoyer le navire. Il vaudrait mieux à cet égard arrêter le capitaine, saisir le navire, le conduire au port sous escorte et procéder légalement comme il se doit. En refoulant le navire, on ne crée aucun moyen de dissuasion et on met les passagers en danger.

**Le sénateur Bosa:** Je suis heureux de voir que certains sénateurs sont venus à la rescousse, mais j'ai encore quelques questions à poser. C'est moi qui étais censé poser les questions.

Vous dites que ceux qui se livrent au transport de marchandise humaine sont des pirates. En quittant leur port d'attache, n'enfreignent-ils pas déjà la loi?

[Text]

**Mr. Cram:** My understanding was that this law was designed to punish people who are smuggling, people who are consciously organizing to break the law. The two formal cases involving boats bringing people to Canada and depositing them offshore involved renegades. Perhaps they were not pirates but renegades, lawbreakers, organizers of illegal actions. When they left the country of origin, they did so in a clandestine manner. It is unlikely that they would return.

**Senator Bosa:** But if they did return, do you know whether they would be subject to the laws of that country and whether they would be punished?

**Mr. Cram:** They would, and that is why they would not go back, in my opinion.

**Senator Gigantès:** May I have clarification on this issue? Is it breaking Dutch law to take people out of Holland to another country?

**Mr. Cram:** It is clearly an offence under Dutch law to load a boat under darkness, to bring people aboard without going through emigration facilities in that country and to sneak out in the middle of the night. Yes, it is definitely against Dutch law.

**Senator Nurgitz:** Mr. Cram, which Dutch law would that be? Do we have laws in Canada that indicate that people cannot leave our country? There are laws about entry, legal and otherwise, but what are the laws governing anybody leaving the country?

**Mr. Cram:** I do not believe that a boat may leave Canada without going through proper clearances at the port and without having its cargo checked before leaving.

**Senator Nurgitz:** Tell me what the Dutch law is.

**Mr. Cram:** I am sure the same applies in Holland.

**Senator Nurgitz:** When you say that you are sure, I think you may be saying it is reasonable that most western countries would have such a law but you don't know that.

**Mr. Cram:** I am convinced. I could not quote you the Dutch law, but there is no doubt in my mind that it exists.

**Senator Nurgitz:** One question that has been puzzling me involves the whole area of prosecutorial discretion. Is it your view and the view of your group that unless everybody can be prosecuted under a specific section, the law has less binding effect or provides a defence to people against whom it is used?

**Ms. Nicholls:** It is our view that, first, there is little sense in passing a law that does not cover everybody whom the law says it should cover. Secondly, we would advocate setting up a discriminatory basis for the administration of the law. The minister has basically said that church people will not be in trouble under this bill but, if a consultant or smuggler engages in the same activities, he will be in trouble. That consultant or smuggler would, at the first opportunity, in our view, have his law-

[Traduction]

**M. Cram:** Je croyais que cette loi visait à punir ceux qui se livrent à la contrebande, qui sciemment contreviennent à la loi. Dans les deux cas où des navires ont transporté des réfugiés au Canada et les ont débarqués au large des côtes, il s'agissait de renégats. Ce n'était peut-être pas des pirates, mais des renégats, des hors-la-loi, des conspirateurs. Ils ont quitté leur pays d'origine clandestinement. Il est alors improbable qu'ils y retournent.

**Le sénateur Bosa:** Et s'ils y retournent, savez-vous s'ils seront jugés et punis dans ce pays?

**M. Cram:** Oui, et c'est pourquoi ils préféreraient ne pas y retourner, à mon avis.

**Le sénateur Gigantès:** Pourrais-je avoir plus de précision sur cette question? Est-ce enfreindre la loi hollandaise que de transporter à partir des Pays-Bas des réfugiés vers un autre pays?

**M. Cram:** Il est certainement contraire à la loi hollandaise de charger un navire dans l'obscurité, d'y embarquer des passagers sans passer par les autorités d'immigration de ces pays et de s'enfuir en pleine nuit. C'est tout à fait contraire à la loi hollandaise.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur Cram, de quelle loi hollandaise s'agirait-il? Avons-nous des lois ici au Canada qui interdisent de quitter le pays? Il y a des lois au sujet de l'entrée, légale ou non, mais quelles sont les lois qui régissent les départs du pays?

**M. Cram:** Je ne pense pas qu'un navire puisse quitter le Canada sans avoir obtenu toutes les autorisations nécessaires des autorités portuaires et sans que sa cargaison n'ait été inspectée.

**Le sénateur Nurgitz:** Dites-moi de quelle loi il s'agit en Hollande.

**M. Cram:** Je suis sûr que la même procédure s'applique là-bas.

**Le sénateur Nurgitz:** Au lieu de dire que vous êtes sûr, vous devriez peut-être dire qu'il est raisonnable de penser que la plupart des pays occidentaux ont adopté une loi de ce genre, mais que vous ne le savez pas de façon certaine.

**M. Cram:** J'en suis convaincu. Je ne pourrais pas vous citer la loi des Pays-Bas, mais je ne doute pas qu'elle existe.

**Le sénateur Nurgitz:** Je suis quelque peu préoccupé par toute cette question de la discrétion en matière de poursuites en justice. Estimez-vous, vous et votre groupe, qu'en l'absence d'une disposition précise prévoyant que chacun pourra être poursuivi en justice, la Loi sera moins contraignante ou servira même de défense à ceux qu'elle veut punir?

**Mme Nicholls:** Premièrement, il n'est guère sensé d'adopter une loi qui comprenne des exceptions à la règle. Deuxièmement, nous souhaitons que l'administration de la loi tienne compte de certaines circonstances. Le ministre a déclaré que les organismes religieux ne seront pas touchés par ce projet de loi mais, si un expert ou un contrebandier se livre aux mêmes activités, il sera dans de mauvais draps. Cet expert ou ce pirate n'hésitera pas à notre avis à faire dire à son avocat qu'il n'a pas



[Text]

you say that he had been unfairly treated and that the law does not stand up under the Charter. We are saying that if a law is trying to catch a particular group of people, if it is trying to stop a criminal activity, then it should be focused on that group of people and that activity. It should not have such a wide net that it becomes ineffective.

**Senator Nurgitz:** How many church groups have been prosecuted under the current immigration law?

**Ms. Nicholls:** This does not apply under the current immigration law.

**Mr. Cram:** Presently, there are certain offences outlined in the act. One is to give people false information which would lead them to come to Canada; another is to publish false information, and the third is the broad catch-all at the end of the Immigration Act which mentions aiding or abetting someone to violate that act. We do not believe any of the present activities we have been undertaking violate the Immigration Act because we are counselling people to take advantage of provisions under the present law. The offence that is created is a new one, not one with which we could have been charged. We can be prosecuted under the new law and we could not be under the previous law. In other words, the act of counselling someone to come to Canada without a document now becomes an offence. It is a new offence even to counsel people to do something legally. Bill C-84 creates a new offence. It is irrelevant whether we have been prosecuted in the past because the offence did not exist. That is the legal opinion we have all been given.

**Senator Nurgitz:** But the old offence was knowingly inducing, aiding, abetting or attempting to induce, aid or abet any person to contravene any provisions of the act or the regulations. Is it within the provisions of the act to present oneself without documents?

**Mr. Cram:** That is presently allowed in the case of a refugee.

**Senator Nurgitz:** I was going to ask you if you bothered to check whether any of the provisions of the existing act or the immigration manual contravene the Charter.

**Mr. Cram:** We, as churches, took the present Immigration Act to court just a few years ago on the question of the oral hearing and we succeeded.

**Senator Nurgitz:** Yes, I am familiar with that.

**Mr. Cram:** One of the reasons for Bill C-55 is to correct the fact that it does not meet the standard of the Charter at the moment.

**Senator Nurgitz:** Do you have a legal opinion on whether a section 7 violation—that would be the new section 95—breaches the Charter?

[Traduction]

été traité sur un pied d'égalité et que la loi contrevient à la Charte. Nous prétendons que si une loi essaie de viser un groupe particulier, en essayant d'enrayer une activité criminelle, elle devrait se centrer sur ce groupe et sur cette activité. Elle ne devrait pas être aussi vague au point de perdre de son efficacité.

**Le sénateur Nurgitz:** Combien de groupes d'éclésiastiques ont été poursuivis en justice aux termes de la loi actuelle sur l'immigration?

**Mme Nicholls:** Cela ne s'applique pas aux termes de la loi actuelle sur l'immigration.

**M. Cram:** A l'heure actuelle, il y a certaines infractions qui sont décrites dans la loi. L'une d'entre elles consiste à donner de faux renseignements qui pourraient amener ces personnes à venir au Canada; une autre serait de publier de faux renseignements, et le troisième est la vaste disposition qui figure à la fin de la Loi sur l'immigration et qui mentionne le fait d'aider ou d'inciter quelqu'un à violer cette loi. Nous ne pensons pas que nos activités actuelles violent la Loi sur l'immigration parce que nous conseillons aux gens de tirer profit des dispositions de la loi actuelle. L'infraction ainsi créée est nouvelle, et n'aurait pu par conséquent servir à nous faire accuser de quoi que ce soit. Nous pourrions être poursuivis aux termes de la nouvelle loi, mais nous ne pouvions l'être aux termes de l'ancienne loi. Autrement dit, l'acte de conseiller quelqu'un de venir au Canada sans documents devient maintenant une infraction. C'est même une nouvelle infraction de conseiller à des personnes de faire quelque chose légalement. Le projet de loi C-84 crée une nouvelle infraction. Peu importe que nous ayons été poursuivis dans le passé parce que l'infraction n'existait pas. C'est l'opinion juridique que nous avons tous reçue.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais l'ancienne infraction consistait à sciemment engager, inciter, aider ou encourager ou tenter d'engager, d'inciter, d'aider ou d'encourager toute autre personne à contrevenir à n'importe quelle disposition de la loi ou des règlements. Est-ce prévu dans la loi que de se présenter sans documents?

**M. Cram:** C'est actuellement permis dans le cas d'un réfugié.

**Le sénateur Nurgitz:** J'allais vous demander si vous avez pris la peine de vérifier si l'une ou l'autre des dispositions de la loi actuelle ou du guide de l'immigration contrevient à la Charte.

**M. Cram:** Nous, à titre de représentants de divers cultes, avons contesté la Loi sur l'immigration devant les tribunaux il y a quelques années à peine au sujet de la question des audiences orales et nous avons gagné notre cause.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, je suis au courant.

**M. Cram:** Le projet de loi C-55 a été mis au point notamment pour corriger le fait que la loi ne respecte pas la norme de la Charte en ce moment.

**Le sénateur Nurgitz:** D'un point de vue juridique, pensez-vous qu'une infraction aux termes de l'article 7—qui serait le nouvel article 95—contrevient à la Charte?

[Text]

**Mr. Cram:** It is our understanding that it does and we have already had discussions about taking it to the Supreme Court on a challenge. We believe it is in violation of the Charter.

**Senator Nurgitz:** You have made two points on the search and seizure provisions of this bill. One is that there is no other provision in any other law in Canada which has these wide powers and the other is that they breach the Charter. Is that a fair presentation of your view?

**Mr. Cram:** Yes.

**Senator Nurgitz:** You compared those provisions to provisions in the Customs Act.

**Mr. Cram:** The Customs Act provides that a search can be made only after an oath is sworn before a justice of the peace and that there are goods liable to forfeiture in a building. But the search must be made between sunrise and sunset and there are other hedges on it. Bill C-84 goes far beyond the Customs Act.

**Senator Nurgitz:** Your allegation is that search and seizure can be made without a warrant and that that is unprecedented.

**Mr. Cram:** This bill would permit search without warrant in a private home and has no parallel in Canadian law.

**Senator Nurgitz:** But surely the point is that that would only be done in circumstances under which it is impractical to obtain a warrant. The warrant is still mandatory, but search without a warrant can only be done in impractical circumstances. I would assume that if one is on the ocean, the obtaining of a warrant becomes near impossible.

**Mr. Cram:** The problem of the test is that it is so vague. Under the Customs Act, the search must be for specific goods. Under the Narcotic Control Act, search must be made for narcotics. Those acts are very specific. In this case, the search is for a piece of paper. It goes far beyond any other provisions in any other act. Search without a warrant is not permitted in a matter as serious as drug trafficking. Why is it that helping someone to come to Canada without a document is a more serious offence?

**Senator Nurgitz:** My point is that the person making the search or seizure would have to prove subsequently that it was by reason of exigent circumstances that it was not practical to obtain a warrant.

**Mr. Cram:** But it is a fishing expedition that is being authorized. It is not specific. Under no other law do we give such powers.

**Senator Nurgitz:** You are suggesting that the courts of our land permit fishing expeditions?

**Mr. Cram:** No, they do not at the moment. Under Bill C-84 fishing expeditions become possible. It is this lack of protection, which also appears in other pieces of legislation, that has us concerned. It constitutes an erosion of normal protections.

[Traduction]

**M. Cram:** Nous le croyons et nous avons déjà discuté de l'à-propos de contester cette question devant la Cour suprême. Nous pensons qu'il s'agit d'une violation de la Charte.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous avez fait deux observations au sujet des dispositions de recherche et de saisie contenues dans ce projet de loi. D'une part, vous avez dit qu'il n'y avait aucune autre disposition du genre dans aucune autre loi du Canada qui accorde d'aussi vastes pouvoirs et deuxièmement, qu'il s'agissait d'une infraction à la Charte. Ai-je bien résumé votre opinion?

**M. Cram:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous avez comparé ces dispositions à certaines dispositions de la Loi sur les douanes.

**M. Cram:** La Loi sur les douanes prévoit qu'une perquisition peut être menée seulement après qu'un serment ait été prêté devant un juge de paix et lorsqu'il y a des biens passibles d'être saisis dans un immeuble. Mais la perquisition doit être faite entre le coucher et le lever du soleil et la loi prévoit aussi d'autres conditions. Le projet de loi C-84 va beaucoup plus loin que la Loi sur les douanes.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous alléguiez que cette perquisition et cette saisie peuvent être faites sans mandat et qu'il n'a pas de précédent à cela.

**M. Cram:** Ce projet de loi permettrait de faire une perquisition sans mandat chez des particuliers et il n'y a rien de similaire dans le droit canadien.

**Le sénateur Nurgitz:** En fait, cela ne se ferait que lorsqu'il serait impossible d'obtenir un mandat. Ce dernier est toujours obligatoire, mais une perquisition sans mandat ne peut être faite que dans des circonstances inusitées. Par exemple, en plein océan, il est presque impossible d'obtenir un mandat.

**M. Cram:** Ce critère est tellement vague. En vertu de la Loi sur les douanes, la perquisition doit viser des biens précis. Dans la Loi sur les stupéfiants, une perquisition doit être faite lorsqu'il s'agit de narcotiques. Ces lois sont très précises. Ici, les perquisitions visent un morceau de papier. On va beaucoup plus loin que toute autre disposition d'une autre loi. Une perquisition sans mandat n'est pas permise dans une affaire aussi grave que le trafic des stupéfiants. Comment se fait-il que d'aider quelqu'un à venir au Canada sans documents constitue une infraction plus grave?

**Le sénateur Nurgitz:** Ce que je veux dire, c'est que la personne qui fait la perquisition ou la saisie doit subséquemment pouvoir prouver qu'en raison de circonstances tout à fait particulières elles ne pouvait sa procurer un mandat.

**M. Cram:** Mais cela revient à autoriser une enquête dans l'espoir de découvrir du vilain. Ce n'est pas précis. Aucune autre loi ne donne de tels pouvoirs.

**Le sénateur Nurgitz:** Voulez-vous dire que les tribunaux de notre pays autorisent ce genre d'enquête?

**M. Cram:** Non, pas en ce moment. Le projet de loi C-84 permet de mener des interrogatoires à l'aveuglette. C'est l'insuffisance de mesures protectrices, qui se retrouve également dans



[Text]

**Senator Nurgitz:** Would not the adducing of the evidence obtained by that seizure only be legal when that person could prove that it was exigent under the circumstances that one could not appear in court to obtain a warrant.

**Mr. Cram:** At some future point, after the fact, after the violations, one might have to take people to court for reparations because of an unjustified search. Under the bill the search itself could be justified in a form that is unprecedented and it removes all the civil protections this country now has against unwarranted search and seizure. It seems to us, at least, that it is unjustified to create this kind of power and to take away the protections of our civil code on the basis of the possibility that someone might help someone come to the country without documents. That is all the charge is, and then they must search for evidence to support their case that you have helped someone come without a document. Surely, that charge is not of the stature of offences that require this kind of power.

**Senator Nurgitz:** You are assuming that those kinds of extreme powers would be used in the simple case you have described.

**Mr. Cram:** If the powers are not to be used in such a simple case, then we would ask that the bill be more explicit, as is the case in the Customs Act and the Narcotic Control Act with regard to such powers. Let us not have a vague, general, total ability which can be applied arbitrarily. In other words, if there are special circumstances, let them be declared.

**Senator Nurgitz:** But your answer to such declarations would be that they violate the Charter and, therefore, would be declared illegal in any event.

**Mr. Cram:** Certainly it would appear to be a violation of an unjustified arbitrary nature against which the Charter is supposed to protect us.

**The Chairman:** If the concern is over a ship approaching our shores, there would be all kinds of time to get the proper warrants before flying out to meet that ship. It would be rather sad if a ship were turned around and there was not the proper documentation to prove the case. Without that documentation and proper investigation there would be no way to prove the case.

**Senator Nurgitz:** What would happen in the case where the Coast Guard boards a ship at sea. One assumes that the "pirates" described by the witnesses are reasonably smart. I have seen movies, too. They do not broadcast that they have departed. Someone said they leave under darkness without telling anybody. So the chances of being forewarned of the arrival of such a ship are not very good. Usually these are not cases where the RCMP officer gets up in the morning, picks up a warrant and flies out in his helicopter.

[Traduction]

d'autres mesures législatives, qui nous préoccupe. Il s'agit d'une diminution des protections normales.

**Le sénateur Nurgitz:** La présentation de la preuve obtenue au moyen de la confiscation ne serait-elle légale que dans les circonstances où une personne peut prouver qu'elle n'était pas en mesure de comparaître devant le tribunal pour obtenir un mandat.

**M. Cram:** A un moment donné, une fois l'infraction commise, peut-être faudra-t-il traduire quelqu'un en justice pour obtenir réparation par suite d'une perquisition injustifiée. Le projet de loi pourrait rendre légale la tenue d'une perquisition qui ne l'aurait jamais été auparavant et supprime toutes les protections civiles qu'a adoptées ce pays contre la saisie et la perquisition sans mandat. Il nous semble tout au moins injustifié de créer ce type de pouvoir et de supprimer toutes les mesures protectrices prévues dans notre Code civil simplement parce qu'une personne pourrait en aider une autre à entrer au Canada sans posséder les documents nécessaires. L'accusation portée, et qui doit être prouvée par la suite, n'est que d'avoir aidé quelqu'un à entrer sans document au pays. Or, cette infraction, n'est certainement de l'envergure de celles qui nécessitent ce type de pouvoir.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous présumez que ces pouvoirs extrêmes seraient utilisés dans des cas aussi simples que celui que vous avez décrit.

**M. Cram:** Si l'on ne confère pas ces pouvoirs pour qu'ils soient utilisés dans des cas aussi simples, il faudrait alors rendre le projet de loi plus explicite comme c'est le cas dans la *Loi sur les douanes* et la *Loi sur les stupéfiants*. Ne conférons donc pas des pouvoirs vagues, généraux et totaux qui peuvent être appliqués arbitrairement. S'ils doivent être utilisés dans des circonstances spéciales, expliquons ces circonstances.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais vous soutenez que ces déclarations contreviendraient à la Charte et qu'elles seraient déclarées illégales de toute façon.

**M. Cram:** Elles sembleraient sans aucun doute constituer une violation d'une nature arbitraire et injustifiée de la loi contre laquelle la Charte est censée nous protéger.

**La présidente:** Si le cas qui nous préoccupe est celui d'un bateau approchant de nos côtes, on aura tout le temps voulu pour obtenir les mandats pertinents avant d'aller à la rencontre du navire. Il serait plutôt déplorable d'ordonner à un navire de quitter nos eaux sans disposer des documents nécessaires pour prouver le bien-fondé de la décision. Sans ces documents et la tenue d'une enquête il n'y aurait aucune preuve.

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'arriverait-il dans le cas d'un navire de la Garde côtière qui arraisonne un autre navire en mer. On suppose que les pirates décrits par les témoins sont assez intelligents. Je suis déjà allé au cinéma. Ils ne font pas de publicité autour de leur départ. Quelqu'un a dit qu'ils partaient à la noirceur sans avertir personne. Les chances d'être avisé de l'arrivée de ces navires ne sont donc pas très bonnes. Il ne s'agit habituellement pas de cas où l'agent de la GRC se lève le matin, va chercher un mandat et se précipite sur les lieux en hélicoptère.

[Text]

**The Chairman:** But under the bill, would the Coast Guard, to use your example, have the authority to board a ship and to turn it around?

**Senator Nurgitz:** No. We have already been through that exercise. We have to decide who is in the ship first. There is the catch 22—

**The Chairman:** So other people would have to come out to the ship. Surely they would bring the proper warrants or authority with them to do what had to be done.

**Senator Hébert:** I believe you said that you would be satisfied if the word "may" replaced the word "shall" in some cases related to detention and the power of the minister. That would mean that you are opening the door to the minister. One minister may be a bleeding heart and will not use this power to detain people, and the next minister may be a law and order tough guy type who will use the power to the hilt. If it is wrong in the first place, why should we open the door at all by using the word "may"?

**Mr. Cram:** Proposed section 104.1(1) says that if any person is unable to satisfy the immigration officer at the point of entry, the "immigration officer shall." This would occur before the certificate is issued, at the very first point of contact at the airport. In this case "shall" should be changed to "may." It has nothing to do with the minister at this point. At this point of contact the relative may be present with an affidavit, have the ability to sign a bond or be able to take advantage of a variety of remedies that are now available, and that "shall" should be changed to "may" to give the immigration officer the discretion.

If the minister believes he has enough reason to insist on detention, clause 2 gives him that right. But that right ought to be variable depending on the person involved. For example, a few weeks ago a Sri Lankan woman arrived in Frobisher Bay without documents. She was brought to Montreal. A doctor certified that it would be injurious to her health—she was pregnant—if she were held in detention further. The diocese of Montreal of the Anglican Church of Canada signed a bond for her guaranteeing that she would appear. There was no question of her being a risk to Canadians. Under Bill C-84, this would no longer be possible. We have to give some authority and discretion to the officers to make judgments based on individual cases and individual needs. That is why we strongly say that the "shall" has to be changed to "may."

**Senator Hébert:** But the officer can be influenced by the climate of the day, the attitude of the minister, the polls or whatever and be tougher in one year than in the next.

**Mr. Cram:** This authority already exists with the adjudicator.

**Senator Hébert:** So the situation is already bad and we want to make it worse.

[Traduction]

**La présidente:** Mais en vertu du projet de loi, le bateau de la Garde côtière, pour reprendre votre exemple, aurait-il le droit d'arraisonner un navire et de lui ordonner de quitter les eaux du Canada?

**Le sénateur Nurgitz:** Non. Nous avons déjà réglé cette question. Il faut d'abord décider qui se trouve dans le navire. Il n'y a pas moyen de s'en sortir . . .

**La présidente:** Il faudrait donc que d'autres personnes viennent rejoindre le navire. Elles apporteraient certainement les mandats ou l'autorisation nécessaires pour prendre les mesures qui doivent être prises.

**Le sénateur Hébert:** Je crois vous avoir entendu dire que vous seriez satisfait si l'on remplaçait le mot «shall» par le mot «may» dans certains cas liés à la détention et au pouvoir du ministre. Ce changement laisserait une plus grande latitude au ministre. Nous pourrions avoir à faire à un ministre compatissant qui n'aurait pas recours au pouvoir de détenir les gens ou, par contre, à un ministre dur, avide de maintenir l'ordre public, qui aurait constamment recours à ce pouvoir. Si cette mesure comporte vraiment des lacunes, pourquoi donner plus de latitude au ministre en utilisant le mot «may»?

**M. Cram:** Le paragraphe 104.1(1) stipule que si la personne désireuse d'entrer au Canada est incapable d'établir son identité à la satisfaction de l'agent d'immigration, l'«immigration officer shall». Cela se passerait avant la délivrance de l'attestation, au point d'entrée, à l'aéroport. Dans ce cas, il y aurait lieu de remplacer «shall» par «may». Le ministre n'est pas en cause dans ce cas. Le parent peut alors être présent et avoir en main un affidavit, être en mesure de signer un engagement ou de tirer partie d'une variété de solutions auxquelles on peut maintenant avoir recours. Le mot «shall» devrait être remplacé par «may», afin de donner à l'agent d'immigration les pouvoirs discrectionnaires nécessaires.

Si le ministre estime avoir suffisamment de raisons pour réclamer la détention, il peut invoquer l'article 2, mais il devra faire preuve de discernement dans l'exercice de ce droit. Par exemple, il y a quelques semaines, une femme du Sri Lanka est arrivée à Frobisher Bay sans documents. À Montréal ensuite, un médecin qui l'a examinée, a attesté qu'en raison de sa grossesse il lui serait préjudiciable d'être détenue plus longtemps. Le diocèse de Montréal de l'Église anglicane du Canada a signé un engagement qu'elle comparaitra à la date voulue. Elle ne représentait évidemment aucun danger pour les Canadiens. Aux termes du projet de loi C-84, cette possibilité n'existerait plus. Il faut bien confier certains pouvoirs et accorder une certaine discrétion aux agents pour qu'ils puissent juger de cas et de besoins particuliers. C'est pourquoi nous insistons pour que le terme anglais «shall» soit remplacé par «may».

**Le sénateur Hébert:** Mais l'agent peut se laisser influencer par le climat du jour, l'attitude du ministre, les analyses d'opinions ou quoi que ce soit et se montrer plus sévère une année plutôt qu'une autre.

**M. Cram:** Ce pouvoir est déjà conféré à l'arbitre.

**Le sénateur Hébert:** Comme si les choses n'allaient pas déjà assez mal, nous voulons les rendre encore plus difficiles.



[Text]

**Mr. Cram:** What we are concerned about is that we are taking away even that possibility of discretion. Indeed, all of Bill C-84 and some parts of Bill C-55 which, presumably, you will be looking at, systematically remove the ability of third parties to modify and make discretionary changes. For example, with regard to the question of security, SIRC, the body which reviews refugee cases, is losing some of its powers, which are being given to a judge who, in turn, will be given very limited powers to vary things. The circumstances are very circumscribed. It is an erosion of ability. Bill C-84 also weakens the adjudicator's authority. In fact, at each point the ability of third-party review is being systematically taken away in these bills. That is what is so dangerous and so strange about this whole process, the erosion in Bill C-55 of the possibility of independent review in refugee hearings, no rights of appeal and limited rights of review. The same is true with Bill C-84. I have worked very closely with a lot of Latin American refugees over the years.

I remember vividly when the Uruguayan refugees came to Canada. They said to me, "There are signs in this country that you are moving the way Uruguay moved. You are very similar to us. We have this sense of déjà vu." Of course, Uruguay was the perpetrator and developer of the theory of the national security doctrine in which gradually, over a period of years, civil rights of people in that country were systematically chipped away, piece by piece, until they awoke one day and discovered that they were living in a security state. It was very frightening to me to have the refugees in this country say to me, "George, we've seen this before. This erosion is taking place in Canada."

**The Chairman:** Senator Nurgitz has a point of clarification.

**Senator Nurgitz:** Please, and I will not touch on the last frightening thought.

Perhaps I have been misled, and I would not like my colleagues to be misled. On the question of search and seizure without warrant, we are dealing only with 95(2) and 95(3), that is, only on the disembarkation of people on the high seas?

**Mr. Cram:** No. A group of ten or more people coming in without a document.

**Senator Nurgitz:** But not for the blanket operation of the immigration law generally?

**Mr. Cram:** That is right.

**The Chairman:** Honourable senators, perhaps we can hear now from Mr. Girard and Mr. Butt.

Mr. Girard, would you give us an idea of what the present procedures are with respect to people who arrive without documents?

**Mr. Ralph Girard, Director, Refugee Task Force:** I would like to refer you to Section 9 of the current act which says:

[Traduction]

**M. Cram:** Ce qui nous préoccupe, c'est que nous enlevons même ce pouvoir discrétionnaire. En fait, tout le projet de loi C-84 et certaines parties du projet de loi C-55 que vous examinerez présument, privent systématiquement les tierces parties de leur capacité à faire des changements discrétionnaires. Par exemple, au sujet de la question de sécurité, le comité de surveillance, qui examine les cas de réfugiées, voit ses pouvoirs érodés au profit d'un juge qui lui-même ne jouera que de pouvoirs limités pour changer les choses. Les circonstances seront très circonscrites. Il s'agit là d'une érosion de pouvoir. Le projet de loi C-84 affaiblit aussi l'autorité de l'artibre. En fait, l'examen pour une tierce personne est systématiquement abolie par ces projets de loi. C'est d'ailleurs pourquoi tout ce processus est si dangereux et si étrange. En effet, le projet de loi limite des possibilités de révision indépendante lors des audiences de réfugiées, ne prévoit aucun droit d'appel et restreint le droit d'obtenir des révisions judiciaires. On peut en dire autant du projet de loi C-84. J'ai travaillé très étroitement avec un grand nombre de réfugiés latino-américains au cours des années.

Je me souviens très bien de l'arrivée au Canada de réfugiés de l'Uruguay. Ces derniers me disaient qu'à certains signes ils pouvaient voir que le Canada évoluait dans le même sens que l'Uruguay, que nous étions très semblables. Ils avaient un sentiment de déjà vu. Bien sûr, l'Uruguay est l'auteur et le défenseur de la théorie de la sécurité nationale en raison de laquelle, progressivement, les droits civils de la population de ce pays ont été systématiquement bafoués, à tel point qu'un jour elle s'est retrouvée avec un régime policier. Ces réfugiés m'ont vraiment apeuré lorsqu'ils m'ont dit que ce qu'ils voyaient maintenant au Canada, ils l'avaient déjà vu dans leur pays.

**La présidente:** Le sénateur Nurgitz désire apporter des précisions.

**Le sénateur Nurgitz:** Je n'aborderai pas la dernière remarque qui est si troublante.

J'ai peut-être été induit en erreur et je ne voudrais pas que mes collègues le soient aussi. Lorsque vous parlez de la perquisition et de la saisie sans mandat, vous faites uniquement référence aux paragraphes 95(2) et 95(3), c'est-à-dire au débarquement de personnes en haute mer?

**M. Cram:** Non. Ces dispositions s'appliquent aussi à tout groupe d'au moins dix personnes qui arrivent sans être munies des documents nécessaires.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais elle ne s'applique pas à l'ensemble des autres dispositions de la *Loi sur l'immigration*?

**M. Cram:** C'est exact.

**La présidente:** Honorables sénateurs, peut-être pourrions-nous entendre maintenant MM. Girard et Butt.

M. Girard, pouvez-vous nous donner une idée de la procédure actuelle applicable aux personnes qui arrivent sans être munies des documents nécessaires?

**M. Ralph Girard, directeur, Groupe de travail sur les réfugiés:** Je vous demanderais de vous reporter à l'article 9 de la loi actuelle qui dit ceci:

## [Text]

Except in such cases as are prescribed, every immigrant and every visitor shall make an application for, and obtain, a visa before coming to a Canadian port of entry.

Unlike the bills that are on the table before us, there is no specific mention of people who are seeking to claim refugee status. Under the purview of the 1976 act, an individual is either an immigrant or a visitor, depending on his intentions about remaining in Canada.

By process of elimination, one concludes that a person who is seeking to claim refugee status in Canada is an immigrant. There is no prescribed exemption for any immigrant, as a category, not to have an immigrant visa before coming forward. The act sets up that requirement, which applies to a refugee as well as to any other immigrant.

Section 14 of the Regulations requires, with certain detailed exemptions, for other kinds of documents:

That every immigrant shall be in possession of a valid and subsisting passport.

It lists some alternative documents that are satisfactory in lieu.

There is an exemption for Convention refugees, but only those who have a valid immigrant visa issued by a Canadian mission outside of Canada. No person who wishes to be a refugee and claim refugee status in Canada is exempt either from having a passport or a visa when he or she arrives at a Canadian port of entry.

The premise that anyone who aids and abets a person to do so is not liable to prosecution under Section 95(m) of the current act, I would submit is incorrect.

**Senator Hébert:** The Convention that we have signed forces us to accept people in Canada without any documentation who claim to be refugees, does it not?

**Mr. Girard:** It obligates us, Senator Hébert, to protect people who are Convention refugees. That means not returning them to the country where they fear persecution. There is no other obligation.

There is an obligation not to prosecute certain people who arrive without proper documents, but it does not create the right of admission or a blanket exemption from prosecution. They have to be in direct travel from the country where they fear persecution, and they have to present themselves in a timely way to the appropriate authority.

We comply with all of these requirements.

**Senator Hébert:** In most countries with a dictatorship, how can you get even a passport? How can you obtain a visa in Bolivia, for example, if there is no Canadian embassy? If you cannot get a passport and you cannot get a visa because there is no embassy, then it means that Canada says to these real

## [Traduction]

«Sous réserve des dispositions réglementaires, tout immigrant et tout visiteur doivent demander et obtenir un visa avant de se présenter à un point d'entrée».

Contrairement aux projets de loi actuellement à l'étude, la loi actuelle ne fait pas expressément mention des personnes qui réclament le statut de réfugié. Conformément à la loi adoptée en 1976, vous pouvez être soit un immigrant soit un visiteur, tout dépendant de votre intention de rester ou non au Canada.

Par déduction, on peut conclure que quelqu'un qui réclame le statut de réfugié au Canada est un immigrant. Il n'existe aucune disposition qui soustrait les immigrants à l'obligation de se procurer un visa avant de se présenter à un point d'entrée. La loi est formulée de telle façon que cette exigence s'applique indifféremment aux réfugiés et aux autres immigrants.

L'article 14 du Règlement exige la présentation d'autres types de documents, sous réserve de certaines exemptions précises:

«Que chaque immigrant doit avoir en sa possession un passeport en cours de validité».

Le Règlement donne ensuite la liste de certains autres documents pouvant être acceptés à la place du passeport.

Les réfugiés au sens de la Convention ne sont pas assujettis à cette exigence, mais seulement s'ils possèdent un visa d'immigrant en cours de validité émis par une mission canadienne à l'extérieur du pays. Toute personne qui souhaite être reconnue comme réfugiée et réclame ce statut au Canada doit cependant avoir en sa possession un passeport ou un visa lorsqu'elle se présente à un point d'entrée au Canada.

L'hypothèse selon laquelle quiconque aide ou encourage une personne à se soustraire à cette exigence n'est pas passible d'une poursuite en vertu du paragraphe 95 m) de la loi actuelle est, à mon avis, erronée.

**Le sénateur Hébert:** La Convention que nous avons ratifiée ne nous oblige-t-elle pas à admettre au Canada quiconque se réclame du statut de réfugié, même si celui-ci n'est pas muni des documents nécessaires?

**M. Girard:** Notre seule obligation, sénateur Hébert, consiste à protéger ceux qui sont des réfugiés au sens de la Convention. Cela veut dire que nous ne devons pas les renvoyer dans le pays où ils craignent d'être victimes de persécution.

Nous avons aussi l'obligation de ne pas poursuivre en justice certaines personnes qui arrivent sans être munies des documents nécessaires, mais cela ne leur donne pas automatiquement le droit d'être admises au Canada et ne les met pas nécessairement à l'abri d'éventuelles procédures judiciaires. Ces personnes doivent arriver au Canada en provenance directement du pays où elles craignent d'être victimes de persécution, et sont tenues de se présenter sans délai aux autorités responsables.

Nous respectons toutes ces exigences.

**Le sénateur Hébert:** Dans la plupart des pays dirigés par une dictature, n'est-il pas difficile d'obtenir un passeport? Comment pouvez-vous obtenir un visa en Bolivie, par exemple, s'il n'y a pas d'ambassade canadienne? S'il est impossible d'obtenir un passeport ou un visa parce qu'il n'y a pas



[Text]

refugees, "You are not welcome in this country. At least get in line, refugee." Is that not what you are saying?

**Mr. Girard:** We are dealing here with the question of protection. A person who is in his own country and wishes to seek protection from Canada in some cases has access and in some cases does not have access, depending upon the situation.

The normal practice for a person who is in imminent threat of persecution is to get to the first available country he can, normally through clandestine departure. The same authorities that are persecuting that person also control exit from that country. Canada does not have a land border with a country that produces many refugees, unless you consider the Soviet Union a possibility.

**Senator Doyle:** The United States at times.

**Mr. Girard:** That has been the case in the past, and we have been a country of asylum.

**Senator Doyle:** As recently as twenty years ago.

**Mr. Girard:** We were a country of first asylum for refugees from the United States during the revolutionary war and while slavery was an institution. Some people contend that the draft dodgers from Vietnam were in that situation.

**Senator Doyle:** Many of them could not come here with passports or with the kind of *bona fide* documentation that you are mentioning.

**Mr. Girard:** I do not think any American has been denied a passport from his local office, although there are certain restrictions put on their passport.

In the general situation, when we are talking about third country nationals, the normal practice is to go to a Canadian embassy in that third country, with or without documents, and obtain permission to come forward. Our record in that regard is above reproach.

**The Chairman:** Mr. Girard, can you cite any examples of people who have been prosecuted under those sections that you have referred to that you said could create possible offences in the present act?

**Mr. Girard:** There are 74 charges pending under section 94(m) against some consultants in Toronto in respect of the Portuguese and Brazilian movements. There was another set of charges made against some people involved in irregular entry of Trinidadians about two weeks ago.

**The Chairman:** Is this for providing false passports or for providing false documents? What is the basis of the charge?

**Mr. Girard:** The basis of the charge, I expect, Madam Chairman, is aiding and abetting people to come forward without proper documentation. These people are immigrants and are required to have immigrant visas.

[Traduction]

d'ambassade, cela ne revient-il pas à dire aux véritables réfugiés qu'ils ne sont pas les bienvenus au Canada ou qu'à tout le moins, ils doivent prendre leur mal en patience s'ils veulent être admis ici? N'est-ce pas ce que vous laissez entendre?

**M. Girard:** Il est question ici d'assurer la protection de ces personnes. Toute personne qui, dans son pays, désire obtenir la protection du Canada n'est pas nécessairement en mesure de remplir ces formalités. Cela dépend de la situation.

Généralement, l'aspirant réfugié qui appréhende d'être persécuté à tout moment s'adresse au pays qui lui semble le plus accessible, normalement après avoir quitté son pays clandestinement. Or, ce sont les mêmes autorités qui le persécutent qui contrôlent les sorties dans son pays. Le Canada n'est pas particulièrement près des pays qui produisent le plus de réfugiés, même si vous considérez que l'Union Soviétique pourrait en être un.

**Le sénateur Doyle:** Il en vient parfois des États-Unis.

**M. Girard:** C'est déjà arrivé. Notre pays a été une terre d'accueil pour quelques ressortissants des États-Unis.

**Le sénateur Doyle:** Cela ne fait même pas vingt ans.

**M. Girard:** Notre pays a fourni l'asile à des réfugiés des États-Unis pendant la révolution américaine et à l'époque où l'esclavage était une institution. D'aucuns prétendent que les déserteurs de la guerre du Vietnam étaient aussi dans cette situation.

**Le sénateur Doyle:** Nombre d'entre eux n'étaient pas munis des passeports ni d'aucun des documents en règle que vous mentionnez.

**M. Girard:** Il est peu probable qu'un Américain ne réussisse pas à obtenir un passeport du Service d'immigration américain, bien qu'il y ait aussi dans ce pays certaines restrictions quant à leur émission.

En général, les ressortissants des autres pays s'adressent à l'ambassade canadienne dans leur pays, qu'ils aient ou non les documents voulus et obtiennent la permission de procéder. Nos antécédents à cet égard sont sans reproches.

**La présidente:** Monsieur Girard, pouvez-vous nous donner des exemples de personnes qui auraient enfreint les articles que vous avez mentionnés et qui seraient coupables d'infraction en vertu de la présente loi?

**M. Girard:** Il y a actuellement devant les tribunaux 75 causes de conseillers de Toronto qui se sont rendus coupables d'infraction à l'article 94(m) en rapport avec l'immigration de Portugais et de Brésiliens. D'autres accusations ont été également portées contre des personnes qui ont facilité l'entrée illégale de résidents de Trinité et y a deux semaines.

**La présidente:** Ont-ils fourni des faux passeports ou des faux documents? De quoi les accuse-t-on?

**M. Girard:** Ils sont accusés, je présume, madame la présidente, d'avoir aidé ou incité des personnes à entrer au Canada sans documents valides. Vu qu'il s'agit d'immigrants, ces derniers doivent avoir des visas d'immigrant.

[Text]

**The Chairman:** Under the regulations that you cited were there any charges laid?

**Mr. Girard:** Under the passport requirement? I am not sure. Mr. Butt, can you answer this?

**Mr. John Butt, Agent, Refugee Task Force:** I cannot say for certain that there have or have not been charges laid. My copy of the act does have some annotations with regard to decisions of the various courts, and I am looking to see if there is something on that particular section.

**Senator Fairbairn:** I have one question that could be answered by any of you, really. Some of the language that has come into use because of these bills, and particularly because of the boats that have come over, puzzles me a bit. One of the terms is when we talk about turning boats around and sending them back to safe countries. What is the status of a country? How do you describe a country as safe if, for instance, people leave their country of alleged persecution and are hidden in Germany or Holland and get on a boat in the dead of night to come to Canada? Does the fact that Germany or the Dutch government does not know that they are there in the first place make Germany or Holland a safe country to return them to?

**Mr. Girard:** The two concepts, "safe third country" and "directing back of ships", are not exactly parallel. "Safe third country" deals with people who had a right to seek protection in jurisdictions that the cabinet considers uphold their convention obligation to protect refugees. The countries to which people can be returned in that manner will be listed by order in council. The question whether they are legally or illegally in a country governs whether or not they had a right. People who are legally or illegally in Germany have indistinguishable rights in respect of claiming the protection of the German state. I believe it is the same in Belgium and Holland.

The question of directing a ship out of Canadian waters comes from the UN Convention on the Law of the Sea, which allows a state to direct out or to deny entry to a ship believed to be carrying people in contravention of immigration laws. The context in which we are looking at this provision is one in which there are a small number of European ports; there are a large number of vessels that are not particularly seaworthy and available for purchase at small costs; and there is a large floating population of people who are largely economic migrants seeking some place to settle. This is a standard pattern throughout western Europe. There are tens of thousands of people from Third World countries who are there with or without refugee status who see, in other jurisdictions like Canada, something better than they have. The assumption that one makes is that when you are talking about illegal movements of people between two signatory countries to the Convention in good standing—such as Canada and Germany, Canada and Holland, Canada and Belgium—you are talking about illegal

[Traduction]

**La présidente:** Aux termes des règlements que vous avez mentionnés, y a-t-il eu des accusations?

**M. Girard:** Concernant les règlements sur les passeports? Je ne suis pas certain. Monsieur Butt, pouvez-vous répondre à cette question?

**M. John Butt, agent, Groupe de travail sur les réfugiés:** Je ne pourrais vous dire avec certitude s'il y a eu ou non des accusations de portées. Des notes ont été inscrites sur mon projet de loi concernant les jugements rendus par les divers tribunaux, et j'essaie de voir s'il y en a eu en rapport avec cet article en particulier.

**Le sénateur Fairbairn:** J'aurais une question à laquelle l'un ou l'autre des deux intervenants pourrait sûrement répondre. Lorsqu'on traite de ces projets de loi, et surtout depuis que ces navires se sont présentés dans nos ports, on utilise certaines expressions qui m'intriguent. On parle par exemple d'obliger les bateaux à rebrousser chemin et de retourner leurs passagers vers un pays sûr. Comment peut-on établir le statut d'un pays? Comment peut-on dire qu'un pays est sûr si, par exemple, ses ressortissants le quittent parce qu'ils se prétendent persécutés et sont obligés de chercher refuge en Allemagne ou en Hollande et de profiter de la faveur de la nuit pour embarquer sur un bateau qui les mènera au Canada? Si le gouvernement de l'Allemagne ou de la Hollande, par exemple, ne savait pas que cette personne avait d'abord trouvé asile dans son pays, ces deux pays sont-ils considérés comme des lieux sûrs où renvoyer ces personnes?

**M. Girard:** Les deux notions de «tiers pays sûr» et de «renvoi de navires» ne sont pas complètement parallèles. La première concerne les gens qui avaient le droit de chercher protection auprès de gouvernements considérés par le cabinet comme respectant leurs obligations de protéger les réfugiés en vertu de la Convention. La liste des pays où peuvent être renvoyés ces gens sera établie par décret du conseil. Le présence légale ou illégale dans un pays a préséance sur le droit d'y être au non. Les personnes résidant illégalement en Allemagne ont tout autant le droit de demander la protection de l'État allemand que les résidents légaux. Je crois que cela vaut également pour la Belgique et la Hollande.

La question d'ordonner à un navire de quitter les eaux canadiennes relève de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer qui permet à un État de faire faire demi-tour à un navire ou à lui interdire l'entrée dans les eaux canadiennes si l'on soupçonne qu'il transporte des gens contrevenant aux lois sur l'immigration. Nous examinons cette disposition dans le contexte européen où il existe peu de ports. On y trouve un grand nombre de navires qui ne sont pas particulièrement en bon état, mais qui sont à vendre à bas prix et une proportion considérable de la population composée de ressortissants étrangers qui ont quitté leur pays pour des raisons économiques et qui cherchent une place pour s'établir. C'est monnaie courante en Europe de l'Ouest. Des dizaines de milliers de citoyens des pays en développement s'y trouvent sans disposer du statut de réfugié et ils voient miroiter dans d'autres pays comme le Canada, de meilleures possibilités. On suppose que les mouvements illégaux de personnes entre deux pays signataires de la Convention, comme le Canada et l'Allemagne, le Canada et la



*[Text]*

immigration, not refugee movements. People who genuinely need protection and are within those jurisdictions have rights to seek protection equivalent to those that they have here. Therefore, the issue of directing a boat back would only be made in the eventuality that it was proceeding out of a jurisdiction where protection had not been at issue and could safely make a journey to another port. We are not looking at that country as a "safe third country" in respect to the other provisions of Bill C-55.

**The Chairman:** Mr. Cram and Ms. Nicholls, if you wish to comment on any of these questions as we go along, please do so.

**Mr. Cram:** I would like to ask a supplementary of Mr. Girard about the answer that he gave you before. I think you asked him how many people had been charged under the Immigration Act. I would like him to answer this: How many people have been successively convicted?

**The Chairman:** Could we get some information on that for our next meeting, Mr. Girard, both with regard to clause 9 and clause 14 of the regulations?

**Mr. Girard:** Yes. I might add that there have been a number of charges laid and not many prosecutions, but I will be delighted to furnish whatever information I can.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Girard:** One of the provisions of Bill C-84 that has not been mentioned is the authority under the Criminal Code to wiretap for evidence in these kinds of contraventions of the law, which will help address that problem of prosecution.

**Senator Spivak:** Perhaps this has been covered, but I was out of the room. The difference between an illegal immigrant and a refugee is covered in this act by the phrase "where the Minister has reason to believe." The question that some senator previously mentioned was that one cannot determine whether the people are illegal immigrants or refugees unless one has had a chance to put them through the sorts of procedures here in which it would be possible to determine which category they fell in: illegal immigrants or refugees. What is the difference? What is the procedure for determining that and what is the difference, basically, between an illegal immigrant and a refugee?

**Mr. Butt:** I think Mr. Girard pointed out with respect to immigrants and refugees that they are not mutually exclusive concepts. The act provides for the admission of immigrants or visitors. Refugees, for the most part, will fall into the category of immigrants since they are seeking a place of permanent safety, not temporary safety, in most cases. Similarly, with respect to illegal immigrants and refugees, I do not think the terms are mutually exclusive. I assume that you are talking about section 91.1, where the minister believes that the person is coming into Canada in contravention of the act or the regulations.

*[Traduction]*

Hollande, le Canada et la Belgique, constituent non pas des mouvements de réfugiés, mais de l'immigration illégale. Ceux qui ont vraiment besoin de protection et se trouvent dans un pays où ils l'obtiennent ont le droit de demander une protection équivalente dans un autre pays. On ne pourrait donc décider d'ordonner à un bateau de quitter le Canada que dans le cas où il proviendrait d'un pays où la sécurité de ses passagers n'était pas en jeu et qu'il pourrait se rendre sans danger dans un autre port. Nous ne considérons pas ce pays comme un «tiers pays sûr» par rapport aux autres dispositions du projet de loi C-55.

**La présidente:** Monsieur Cram et Madame Nicholls, veuillez ne pas hésiter à formuler tous les commentaires que vous jugerez utiles.

**M. Cram:** Je voudrais poser une question supplémentaire à M. Girard relativement à la réponse qu'il vous a donnée tout à l'heure. Je crois que vous lui avez demandé combien de personnes avaient été inculpées en vertu de la Loi sur l'immigration. J'aimerais maintenant qu'il réponde à cette question: Combien de gens ont été condamnés?

**La présidente:** Pourriez-vous obtenir ces informations pour notre prochaine séance, monsieur Girard, en ce qui concerne les articles 9 et 14 du règlement.

**M. Girard:** Oui. Je pourrais ajouter qu'un certain nombre d'accusations ont été portées, mais qu'il y a eu peu de poursuites judiciaires. Je serai néanmoins ravi de vous fournir tous les renseignements que je pourrai trouver.

**La présidente:** Je vous remercie.

**M. Girard:** L'une des dispositions du projet de loi C-84, dont nous n'avons pas encore parlé, a trait à la possibilité, en vertu du Code criminel, d'avoir recours comme éléments de preuve pour ce type d'infractions à la loi à des enregistrements faits sur table d'écoute. Cette mesure va aider à régler ce problème des poursuites judiciaires.

**Le sénateur Spivak:** Peut-être cette question a-t-elle déjà été abordée, mais je n'étais pas présent. La différence entre un immigrant illégal et un réfugié est formulée dans la loi de la façon suivante: «Lorsque le ministre a raison de croire». Certains sénateurs ont déjà mentionné qu'il est impossible de déterminer si une personne est immigrante illégale ou réfugiée à moins qu'on ait recours à des méthodes permettant de déterminer à quelle catégorie elle appartient: immigrante illégale ou réfugiée. Quelle est la différence? Par quelle méthode pouvons-nous le déterminer et quelle est la différence fondamentale entre un immigrant illégal et un réfugié?

**M. Butt:** Je crois avoir entendu M. Girard dire que les notions d'immigrant et de réfugié ne s'excluaient pas complètement. La loi permet l'entrée d'immigrants ou de visiteurs. La plupart des réfugiés vont tomber dans la catégorie des immigrants, puisqu'ils cherchent presque toujours un endroit sûr pour s'établir en permanence, non pas temporairement. En ce qui concerne les immigrants illégaux et les réfugiés, je ne crois pas non plus que ces expressions s'excluent mutuellement. Je suppose que vous faites allusion à l'article 91.1, dans le cas où le ministre estime qu'une personne entre au Canada en contravention de la présente loi ou des règlements.

[Text]

**Senator Spivak:** It is the turning around of ships that I am talking about.

**Mr. Butt:** Yes, that is the one.

**Senator Spivak:** Yes.

**Mr. Butt:** If, as Mr. Girard also pointed out, the refugee does not have the documentation that is required by the Immigration Act and regulations, he or she is then coming into Canada in violation, in contravention of the act or regulations. So the entire group of persons on a ship who do not have the proper documentation are "illegal immigrants." Among that group there may be refugees; there are almost definitely people who want to claim to be refugees. The provision provides that we can deal with those persons who are seeking to come in without documentation only to the degree that we uphold our obligations under the Convention. So we have to be careful in exercising the powers under this provision to ensure that we do not violate our obligations to refugees. That means determining whether there are persons who are claiming to be refugees on the ship and whether the return of the ship to the country where it originated would put those people in danger for the moment.

**Senator Spivak:** Let me see if I have your answer correctly. There is no way of determining whether people are illegal refugees or immigrants under this provision before you turn the ship around.

**Mr. Butt:** I am not sure I understand what you are saying.

**Senator Spivak:** There really isn't a way to determine whether people are illegal immigrants or refugees without putting them through the processes that you would normally exercise here in Canada. Is that correct?

**Mr. Butt:** You could not distinguish between those who are and those who are not genuine refugees without a proper investigation, but that does not mean there is one and only one means by which to make that determination. The United Nations High Commissioner for Refugees recognizes that different countries have different means. Canada has in the present Immigration Act a mechanism for determining whether individuals are Convention refugees. We are proposing in another bill a new system for making that determination. I do not think you can presume that those are the only two options that are available.

**Senator Spivak:** I am not presuming that. I only wonder how that would be done. I only wonder about the process by which that would be done on a ship. Perhaps I will leave this for another time, Madam Chairman.

**Mr. Girard:** Could I make one observation? The issue here is not whether they fit the Convention. The issue is whether they need protection. The assumption on which this provision of the bill is based is that a ship coming out of Germany is not carrying people in need of protection if it is carrying Third World nationals who have been in Germany, because they have had access to protection. That is the assumption on which the safe Third Country rule is based and that is the assumption

[Traduction]

**Le sénateur Spivak:** Je parle d'ordonner à un véhicule de quitter les eaux du Canada.

**M. Butt:** Oui, c'est bien le même article.

**Le sénateur Spivak:** C'est cela.

**M. Butt:** Comme l'a également mentionné M. Girard, le réfugié qui ne possède pas les documents exigés par la loi et les règlements sur l'immigration essaie d'entrer au Canada en contravention de la loi ou des règlements. Toutes les personnes à bord du navire ne possédant pas les documents nécessaires sont donc des «immigrants illégaux». Peut-être y a-t-il des réfugiés dans le groupe, mais il y a presque certainement des gens qui réclament le statut de réfugié. Cette disposition nous permet de régler le cas de ces personnes qui cherchent à entrer au Canada sans les documents nécessaires dans la mesure où nous respectons nos obligations en vertu de la Convention. Il faut donc exercer avec soin les pouvoirs que confèrent ces dispositions pour s'assurer que nous n'enfreignons pas nos obligations envers les réfugiés. Il faut donc déterminer s'il y a à bord du bateau des personnes qui réclament le statut de réfugié et si le retour du véhicule dans le pays d'où il provenait mettrait à ce moment-là la vie des passagers en danger.

**Le sénateur Spivak:** Voyons voir si j'ai bien compris votre réponse. Il n'y aurait donc aucun moyen de déterminer si une personne est réfugiée ou immigrante illégale en vertu de cette disposition avant d'ordonner au bateau de quitter les eaux du Canada.

**M. Butt:** Je ne suis pas sûr de bien vous comprendre.

**Le sénateur Spivak:** Il n'y a vraiment pas de moyen d'établir si des personnes sont des immigrants illégaux ou des réfugiés sans les faire passer par la filière normale. C'est bien cela?

**M. Butt:** Vous ne pouvez différencier ceux qui sont de véritables réfugiés de ceux qui n'en sont pas sans mener une enquête en bonne et due forme, mais cela ne veut pas dire qu'il existe une seule et unique façon de procéder à cette détermination. Le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés reconnaît que chaque pays utilise ses propres méthodes. Ainsi, l'actuelle Loi canadienne sur l'immigration prévoit un mécanisme pour déterminer si des personnes sont des réfugiés au sens de la Convention. Dans le projet de loi actuellement à l'étude, nous proposons la mise en œuvre d'un nouveau système pour procéder à cette détermination. Cela ne veut cependant pas dire qu'il n'existe que deux choix possibles.

**Le sénateur Spivak:** Je ne prétends pas cela, je me demande seulement comment ce processus va s'appliquer, par exemple, dans le cas d'un navire. Peut-être vais-je revenir là-dessus à un autre moment, madame la présidente.

**M. Girard:** Puis-je faire une observation? La question ici n'est pas de savoir si les revendicateurs du statut de réfugié satisfont aux critères prévus dans la Convention. Il s'agit plutôt de savoir s'ils ont ou non besoin de protection. L'hypothèse sur laquelle se fonde cette disposition du projet de loi est la suivante: un navire en provenance d'Allemagne peut difficilement transporter des ressortissants de pays du Tiers monde en quête de protection puisque, s'ils se sont embarqués là-bas, ils avaient alors accès à toute la protection voulue. C'est là l'hypo-



[Text]

under which the power to direct and its inclusion in Bill C-84 is based.

**The Chairman:** Honourable senators, we are going to run out of time. I know that Mr. Cram has another point to make and I realize that other senators have questions. I would ask them to be brief.

**Mr. Cram:** I think the problem in this discussion is that we have ignored our principal thrust, which was under section 91.1. If one turns a boat around, there is no guarantee that the cargo will ever return to where it started from. The cargo is at risk under this provision. That is the essential point that we are trying to make.

**Senator Doyle:** Mr. Cram outlined to us the case of a woman from Sri Lanka and what had been done by the Anglican Church to accommodate her needs. Although that was not a hypothetical case, what was hypothetical was his argument that under the new bill they would not be able to do what they did. Is Mr. Cram right in his assessment of the new bill? Would that action be prohibited?

**Mr. Girard:** He has made certain assumptions that I am not willing to make as to how the new act will operate. There are several stages in the examination process of anyone who appears at a Canadian port of entry. Everyone initially meets a customs officer and is then passed to an immigration officer, who does the secondary immigration examination. Where that officer finds a person to be in violation or suspected violation of the Immigration Act, he is required to report that individual to a senior immigration officer, who then makes a decision for disposal; he will either admit the individual to Canada or refer that individual for inquiry.

At the level of the secondary examination, the immigration officer is required to detain people who cannot satisfactorily identify themselves. On referral to the senior immigration officer, the act gives that officer the power that he can exercise. What was a "shall" becomes a "may" when the senior immigration officer looks at the case.

What constitutes satisfactory identity is not solely and exclusively a passport and it is not solely and exclusively information that was available prior to the time at which the individual appeared at the port of entry. Corroboration from welcoming friends or relatives can be satisfactory. Identity documents other than passports or travel documents can be satisfactory.

I believe the Sri Lankan lady that Mr. Cram referred to had actually taken means to conceal her travel document on the plane, which document showed that she was protected in Denmark. It was subsequently retrieved. That would be satisfactory evidence.

[Traduction]

thèse sur laquelle se fonde la règle du troisième pays sûr et sur laquelle repose aussi le pouvoir d'interdire l'entrée dans les eaux canadiennes et la justification à l'origine de l'insertion d'une disposition à cet effet dans le projet de loi C-84.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous allons être à court de temps. Je sais que M. Cram a une autre intervention à faire et je me rends compte que d'autres sénateurs ont des questions à poser. Je leur demanderais donc d'être brefs.

**M. Cram:** Je pense que le problème dans ce débat est que nous nous sommes éloignés de notre principale réserve, à savoir l'article 91.1. Si vous obligez un navire à rebrousser chemin, vous n'avez aucune garantie que celui-ci va retourner à son point de départ. En ce sens, cette disposition met en danger la vie des passagers de ce navire. C'est là le point essentiel que nous essayons de faire ressortir.

**Le sénateur Doyle:** M. Cram nous a donné l'exemple d'une Sri Lankaise et nous a expliqué comment l'Église anglicane était intervenue en sa faveur. Même si ce cas lui-même n'est pas hypothétique, il reste que l'affirmation voulant que l'Église anglicane n'aurait pu intervenir de la même façon si le nouveau projet de loi avait été en vigueur, n'est pas nécessairement vérifiée. M. Cram est-il justifié d'émettre une telle hypothèse à propos du nouveau projet de loi? L'intervention décrite aurait-elle effectivement été impossible en vertu du nouveau projet de loi?

**M. Girard:** Il a émis certaines hypothèses sur lesquelles je préfère ne pas me prononcer, puisque j'ignore encore comment la nouvelle loi va s'appliquer. Il y a plusieurs étapes dans le processus d'examen des ressortissants qui se présentent à un bureau d'entrée canadien. Chaque ressortissant rencontre d'abord un agent de douane qui le dirige ensuite vers un agent d'immigration, lequel procède à l'examen secondaire aux fins de l'immigration. Lorsque cet agent soupçonne l'intéressé de contrevenir à la *Loi sur l'immigration*, il doit le signaler à un agent de l'immigration supérieur, qui doit alors décider s'il convient d'admettre l'intéressé au Canada ou d'ouvrir une enquête à son sujet.

Au niveau de l'examen secondaire, l'agent d'immigration est tenu de détenir toute personne incapable de s'identifier de façon satisfaisante. La Loi investit l'agent d'immigration supérieur de pouvoirs précis lorsqu'un cas lui est renvoyé. À partir de là, des mesures concrètes peuvent en effet être prises à l'endroit de l'intéressé.

Pour s'identifier de façon satisfaisante, l'intéressé n'est pas nécessairement tenu de présenter un passeport ou de fournir des renseignements précis avant de se présenter au bureau d'entrée. Une corroboration de la part des amis ou des parents qui l'accueillent peut suffire à établir son identité, ou même des pièces d'identité autres que le passeport ou les titres de voyage.

Je crois que la Sri Lankaise dont M. Cram a fait mention avait tenté de dissimuler son titre de voyage dans l'avion, parce qu'il y était indiqué qu'elle jouissait de la protection du Danemark. Ce document a par la suite été retrouvé. Cela serait, par exemple, une preuve satisfaisante.

[Text]

We are dealing with people who are, for the most part, arriving by air. These people have to show some kind of document to get on board the plane, but when they arrive they claim to have nothing at all. Something is happening to those documents. Our purpose here is to discourage people from destroying or concealing those documents.

**Senator Doyle:** Are you telling me that this pregnant lady could not have been turned over to the Angels of Mercy within the Anglican church?

**Mr. Girard:** No, we could have designated George's house as a detention centre. Sometimes we would like to detain him in it.

**The Chairman:** You two have crossed swords before, have you, Mr. Girard?

**Senator Doyle:** I have a short question and it deals with the same matter. Two days ago we heard testimony from a representative of the Canadian Bar Association who said that if she received a telephone call in her law office from a person who said that he or she was from Chile and that he or she was in Toronto and had no passport, under the new law she would have no alternative but to hang up the phone or she would leave herself open to prosecution.

**Mr. Girard:** I can think of a different scenario where she might be in difficulty, but certainly her duty as a Canadian and as an officer of the court would be to inform that person of his or her requirement to report to an immigration officer. Then she could ably assist and defend that person before any proceedings. Had the person, however, phoned from Santiago, indicated that he or she was in difficulty, and asked what to do, the situation would be different.

**The Chairman:** I believe that, in fairness, was the example that Ms. Jackman gave. The person phoning was outside the country.

**Senator Doyle:** That is not how I understood it, Madam Chairman, but you are probably right.

**Mr. Girard:** She would have to refer that person to a Canadian mission, wherever it would be safe to do so, because it is not within the purview of the act as passed by Parliament to tell that person to get on the first plane to Canada, to come directly to Toronto and to apply here. At some point that person has to equip himself with a document that allows him to come forward.

**Senator Doyle:** Would she really have been in violation of the law if she had given some advice to a person in Santiago?

**Mr. Girard:** Yes; I would submit, however, that she would be in violation now if she were to do that.

**Senator Doyle:** Even if she in no way suggested what that person should do once he got to Toronto? If she simply said that he should come and see her when he gets himself to

[Traduction]

Nous avons affaire à des personnes qui, pour la plupart, arrivent par avion. Ces personnes doivent montrer certains documents pour pouvoir monter à bord de l'avion et, lorsqu'elles arrivent, elles prétendent ne plus avoir ces documents en leur possession. Pourtant, ces documents sont bien quelque part. Notre objectif ici est de dissuader ces personnes de les détruire ou de les dissimuler.

**Le sénateur Doyle:** Êtes-vous en train de me dire que cette femme enceinte n'aurait pu être dirigée vers l'organisme Angels of Mercy sans l'intervention de l'Église anglicane?

**M. Girard:** Non, nous aurions pu désigner le foyer George comme centre de détention. Parfois, nous aimerions que certaines personnes y soient elles aussi détenues.

**La présidente:** Vous semblez tous les deux être à couteaux tirés, n'est-ce pas, monsieur Girard?

**Le sénateur Doyle:** J'ai une dernière question sur le même sujet. Il y a deux jours, nous avons entendu le témoignage d'une représentante de l'Association du Barreau canadien, qui disait avoir reçu un appel téléphonique à son étude de quelqu'un qui disait être arrivé à Toronto en provenance du Chili sans passeport. Semble-t-il qu'en vertu de la nouvelle loi, cette avocate n'aurait eu d'autre choix que de raccrocher sous peine de s'exposer à une poursuite.

**M. Girard:** Je peux imaginer un scénario différent dans lequel, malgré sa position délicate, cette avocate aurait pu, en tant que Canadienne et que représentante de la justice, informer son interlocuteur de la nécessité pour lui de se présenter à un agent d'immigration. Elle aurait ensuite pu offrir de défendre cette personne avant le début de la procédure judiciaire. Par contre, si l'interlocuteur en question avait téléphoné de Santiago pour dire qu'il était en difficulté et solliciter ses conseils, la situation aurait été différente.

**La présidente:** Je crois que c'était justement le cas dans l'exemple donné par M<sup>me</sup> Jackman. La personne qui téléphonait se trouvait à l'extérieur du pays.

**Le sénateur Doyle:** Ce n'est pas ce que j'ai compris, madame la présidente, mais vous avez probablement raison.

**M. Girard:** L'avocate aurait dû renvoyer cette personne à une mission canadienne en mesure d'assurer sa sécurité. Elle n'aurait pu, en vertu de la loi adoptée par le Parlement, lui conseiller de prendre le premier avion à destination du Canada, de se rendre directement à Toronto et de présenter sa demande de statut une fois rendu sur place. Toute personne dans cette situation doit, à un moment ou à un autre, se munir d'un document de nature à lui permettre d'entreprendre les démarches nécessaires.

**Le sénateur Doyle:** L'avocate en question aurait-elle vraiment dérogé à la loi si elle avait prodigué ses conseils à quelqu'un téléphonant de Santiago?

**M. Girard:** Oui. En tout cas, elle serait définitivement en contravention de la loi si elle le faisait maintenant.

**Le sénateur Doyle:** Même si elle se gardait de conseiller la personne sur les démarches à entreprendre une fois rendue à Toronto? Si elle se contentait de l'inviter à venir à la rencontrer une fois au Canada, contreviendrait-elle quand même à la



[Text]

Toronto, would she still be in violation? She said that she would have to hang up as soon as she received the phone call.

**Mr. Butt:** I would think it would depend on the precise nature of the advice she gave to the individual. If she instructed the individual or encouraged him to come forward without proper documentation, she would be committing an offence. To make a person aware of the state of Canadian law would not put her in jeopardy, in my view. It is a matter of what her role as a lawyer is. I am not a lawyer so I am not prepared to say what her code of ethics should be. It seems to me, however, that to provide information to a client is different from telling a client to take a particular course of action that the lawyer knows is illegal. I think a distinction has to be made, and undoubtedly, one has to follow one's own conscience in deciding whether one goes beyond the scope of what is legally permitted and what violates the law.

**Senator Doyle:** All I was after is whether or not this law in any way improves on what is a perfectly normal procedure between lawyer and client.

**Mr. Butt:** It changes things not one iota.

**Senator Doyle:** A murderer might call to say, "I have just murdered my wife. What am I going to do?" A lawyer is expected to advise him.

**Senator Nurgitz:** Earlier I pointed out to Mr. Cram that the provisions of this bill are similar to the search and seizure provisions of the Customs Act. Mr. Cram disputed that point.

**Mr. Butt:** I was present at the drafting of this particular provision, and except for dropping the references to goods, which obviously do not apply to the Immigration Act, the provisions of the Customs Act and the provisions of this bill with respect to search and seizure are virtually identical.

**Senator Nurgitz:** About two weeks ago I was in the United States. My airplane ticket was fouled up. I am reasonably certain that I purchased a ticket from a city in the United States to Toronto. I got the ticket, boarded the aircraft and came to Canada. I was returning from a major U.S. city. I know that there will be new provisions in terms of obligations on carriers, but my friend who was with me and who deals in government matters said to me at one point, "You know, they haven't asked us a thing about who we are, where we are coming from and so on." We landed in Toronto, were cleared through customs, and I think I produced a passport. Is there an obligation on the part of the carrier to ask any of these questions? Basically, we are dealing with situations where a person arrives in the country.

**Mr. Butt:** The present obligation on transportation companies with respect to verification of documents is that they must verify that people who need visas, particularly visitors' visas, have their visas prior to arriving in Canada. Citizens of the United States and permanent residents of the United States

[Traduction]

loi? Selon cette avocate, elle n'aurait d'autre choix que de raccrocher au nez de son interlocuteur.

**M. Butt:** Tout dépend de la nature des conseils prodigués à l'intéressé. Si elle lui conseillait ou l'incitait à venir au pays sans se munir des documents nécessaires, elle se trouverait à commettre une infraction. À mon avis, le fait de mettre quelqu'un au courant de la loi en vigueur au Canada ne la compromettrait en rien. Tout dépend de son rôle à titre d'avocate. N'étant pas moi-même avocat, je ne puis me prononcer sur ce que devrait être le code d'éthique de cette profession. Il me semble toutefois qu'il existe une différence entre fournir des renseignements à un client et lui conseiller de procéder d'une façon que l'on sait illégale. Je pense qu'il y a lieu d'établir une distinction, et nul doute qu'il incombe à chacun d'agir selon sa conscience et de décider s'il n'outrepasse pas les limites de ce qui est légalement permis.

**Le sénateur Doyle:** Tout ce que je veux savoir c'est si ce projet de loi influe de quelque façon sur les responsabilités normales de l'avocat envers son client.

**M. Butt:** Ces responsabilités restent les mêmes à peu de choses près.

**Le sénateur Doyle:** Un meurtrier pourrait appeler un avocat pour lui dire: «Je viens d'assassiner ma femme. Qu'est-ce que je dois faire maintenant?», et celui-ci serait tenu de le conseiller.

**Le sénateur Nurgitz:** Un peu plus tôt, j'ai signalé à M. Cram que les dispositions de ce projet de loi étaient semblables à celles de la *Loi sur les douanes* portant sur la perquisition et la saisie. M. Cram n'était pas d'accord.

**M. Butt:** J'étais là au moment de la formulation de cette disposition et sauf en ce qui a trait aux mentions relatives aux marchandises, qui, de toute évidence, ne s'appliquent pas à la *Loi sur l'immigration*, les dispositions de la *Loi sur les douanes* et celles de ce projet de loi relatives à la perquisition et à la saisie sont essentiellement les mêmes.

**Le sénateur Nurgitz:** Il y a à peu près deux semaines, j'étais aux États-Unis. Il y avait une erreur sur mon billet d'avion. Je suis à peu près certain que j'ai acheté un billet à destination Toronto dans une ville américaine. J'ai obtenu le billet, je suis monté à bord de l'avion et je suis rentré au Canada en provenance d'une grande ville américaine. Je sais qu'il existe de nouvelles dispositions qui ont pour effet d'imposer certaines obligations aux transporteurs, mais comme m'a fait remarquer l'ami qui m'accompagnait et qui est un peu au courant de ces questions: «Tu as remarqué, personne ne nous a demandé qui nous étions et d'où nous venions». Nous avons atterri à Toronto et, si je me souviens bien, nous avons été dédouanés sur simple présentation de notre passeport. Le transporteur est-il tenu de quelque façon de s'enquérir de l'identité et de l'origine de ses passagers? Nous parlons essentiellement ici des cas où quelqu'un arrive au pays.

**M. Butt:** Actuellement, les compagnies aériennes doivent vérifier si les passagers qui ont besoin de visas ont effectivement ces documents en leur possession avant leur arrivée au Canada. Les citoyens américains et ceux qui résident en permanence aux États-Unis n'ont pas besoin de visa pour entrer

[Text]

coming to Canada do not require visas. If the carrier assumes that you are at worst a citizen of the United States, then they may not ask the question. Obviously, the attitude of a carrier and of their agents in countries other than the United States would be tougher in terms of verifying whether the needed documents are available, because of the wider range of clientele. But if an individual arriving from the United States by air required a visa and did not have one, the airline would be liable to a fine for carrying that person. We make known to the airlines their obligations, and they must decide to what extent they want to act to ensure that they do not violate those obligations.

**Mr. Cram:** I would like to come back to the case of the Sri Lankan woman I outlined earlier. I said that if Bill C-84 were applied, we would not be allowed to undertake the action we did. Bill C-84 requires the creation of detention certificates. If a certificate had been issued by the minister with regard to the Sri Lankan woman, the officer in question, the adjudicator would not have the authority to vary or review that certificate and must continue it for a period of up to 21 days. I do not believe that the Anglican Church or anyone else may vary the terms of that certificate. That is what Bill C-84 would create.

**Mr. Butt:** On that point, if the question of identity is still in doubt, the adjudicator would have no authority. However, proposed subsection 104.1(7) reads:

Where, with respect to a person under detention under this section, the Minister is of the opinion

(a) that the person's identity has been established, and—

Then we have (b) which deals with security.

—a senior immigration officer shall forthwith bring the person before an adjudicator who shall make the appropriate order under subsection 104(3).

So once the issue of identity was settled and the document the person had hidden became available and once it was determined that the person was who she said she was, she would be brought before an adjudicator by a senior immigration officer, and the adjudicator would make the appropriate order under the present Immigration Act, to detain the person on the usual grounds that exist or to release the person subject to such terms and conditions, including a bond by the Anglican Church of Canada, necessary.

**The Chairman:** I believe you mentioned that this woman had refugee documents from Denmark. Under the new provisions, would she be sent back to Denmark?

**Mr. Butt:** Are you talking about the provisions of this bill or of the other bill?

**The Chairman:** Bill C-84.

**Mr. Butt:** Under this bill, she would have the right to make a claim for refugee status. The claim would be determined and, given that she was recognized as a refugee in Denmark, it is almost a certainty that she would be recognized as a refugee in Canada. The question then comes back to whether or not we

[Traduction]

au Canada. Si le transporteur suppose, à tort, que vous êtes citoyen américain, il se peut qu'il ne vous pose pas la question. Évidemment, l'attitude d'un transporteur et de ses agents dans des pays autres que les États-Unis sera plus intransigeante à ce point de vue, étant donné la plus grande diversité de la clientèle. Par contre, si quelqu'un arrive des États-Unis par avion et n'a pas le visa nécessaire, la compagnie aérienne est passible d'une amende pour avoir transporté cette personne. Nous avons informé les lignes aériennes de leurs obligations et il leur incombe de décider des moyens à prendre pour s'en acquitter.

**M. Cram:** J'aimerais revenir sur le cas de la Sri Lankaise dont j'ai fait mention un peu plus tôt. J'ai indiqué que si le projet de loi C-84 avait été en vigueur, nous n'aurions pu prendre les mesures que nous avons prises pour l'aider. Le projet de loi C-84 prévoit la création d'attestations de détention. Si une telle attestation avait été émise par le ministre de ce cas-ci, l'agent en question, c'est-à-dire l'arbitre, aurait été dans l'impossibilité de modifier cette attestation et la détention aurait dû se prolonger pour une période d'au plus 21 jours. Je ne crois pas que l'Église anglicane ou personne d'autre n'aurait pu modifier les termes de cette attestation. Voilà ce qui serait arrivé en vertu du projet de loi C-84.

**M. Butt:** A ce sujet, si la question de l'identité soulève toujours des doutes, l'arbitre n'a aucun pouvoir. Le paragraphe 104.1 (7) proposé se lit cependant comme suit:

Lorsque, dans le cas d'une personne détenue en vertu du présent article, le ministre estime:

a) d'une part, que l'identité de cette dernière a été établie,—

Puis, nous avons l'alinéa b) qui porte sur la question de la sécurité.

—l'agent d'immigration supérieur doit, sans délai, amener la personne devant un arbitre, lequel doit prendre les mesures qui s'imposent aux termes du paragraphe 104(3).

Donc, une fois que la question de l'identité est réglée et que le document que la personne a dissimulé est retrouvé, et une fois qu'il est établi que la personne est bien celle qu'elle prétend être, celle-ci doit être amenée devant un arbitre par un agent d'immigration supérieur, afin que celui-ci ordonne la détention de cette personne en vertu des motifs prévus dans l'actuelle *Loi sur l'immigration* ou sa libération, sous réserve de certaines conditions, par exemple, le dépôt d'une caution par l'Église anglicane du Canada.

**La présidente:** Je crois que vous avez mentionné que cette femme jouissait du statut de réfugié au Danemark. En vertu des nouvelles dispositions, serait-elle renvoyée au Danemark?

**M. Butt:** Faites-vous référence aux dispositions de ce projet de loi ou de l'autre projet de loi?

**La présidente:** À celles du projet de loi C-84.

**M. Butt:** En vertu de ce projet de loi, cette femme aurait le droit de revendiquer le statut de réfugié. Étant donné qu'elle jouit déjà du statut de réfugié au Danemark, il est à peu près certain qu'elle serait reconnue comme une réfugiée au Canada. Il reste encore à savoir si elle doit ou non être autorisée à rester



*[Text]*

would permit her to remain in Canada. The present practice with regard to persons who have prior protection is not to issue a minister's permit, but to return the person to the country where he or she has protection. So, yes, in all likelihood we would determine that she is a Convention refugee, but, no, we would not permit her to remain because she does not need Canada's protection.

**The Chairman:** I thank the witnesses for their testimony and for coming here this morning.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

au Canada. La politique actuelle en ce qui a trait aux personnes qui jouissent déjà d'une protection ailleurs, consiste à ne pas émettre d'autorisation du ministre mais à renvoyer l'intéressé dans le pays qui lui a déjà accordé l'asile. Donc, selon toute vraisemblance, nous reconnaitrions à cette femme le statut de réfugié au sens de la Convention, mais nous ne lui permettrions pas de rester au Canada étant donné qu'elle n'a pas besoin de notre protection.

**La présidente:** Je remercie les témoins d'être venus témoigner ici ce matin.

Le Comité suspend ses travaux.

























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Inter-Church Committee for Refugees:*

Mr. George Cram, Secretary, Primates' Fund for World Relief and Development, Anglican Church of Canada.

*From the Canadian Conference of Catholic Bishops:*

Ms. Nancy Nicholls, Executive Director, Catholic Immigration Bureau (Toronto).

*From the Task Force on Refugee Determination:*

Mr. Ralph Girard, Coordonnator;  
Mr. John Butt, Project Leader.

*Du Comité Inter-Églises pour les réfugiés:*

M. George Cram, secrétaire, «*Primates' Fund for World Relief and Development*», Église anglicane du Canada.

*De la Conférence canadienne des évêques catholiques:*

M<sup>me</sup> Nancy Nicholls, directeur exécutif, Bureau catholique de l'immigration (Toronto).

*Du Groupe de travail sur la détermination des réfugiés:*

M. Ralph Girard, coordonnateur,  
M. John Butt, chef de projet.



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987



SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, October 6, 1987

Le mardi 6 octobre 1987

**Issue No. 30**

**Fascicule n° 30**

**Fifth proceedings on:**

**Cinquième fascicule concernant:**

Consideration of Bill C-84, "An  
Act to amend the Immigration Act, 1976  
and the Criminal Code in  
consequence thereof"

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976  
et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel»

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cogger	*MacEachen (or Frith)
Flynn	*Murray (or Doody)
Gigantès	Robertson
Grafstein	Rossiter
Hébert	Stanbury
Lewis	Wood

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

### *Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cogger for that of the Honourable Senator Spivak (*October 2, 1987*).

The name of the Honourable Senator Flynn for that of the Honourable Senator Tremblay (*October 2, 1987*).

The name of the Honourable Senator Robertson for that of the Honourable Senator Bielish (*October 2, 1987*).

The name of the Honourable Senator Stollery for that of the Honourable Senator Buckwold (*October 5, 1987*).

The name of the Honourable Senator Wood for that of the Honourable Senator Fairbairn (*October 5, 1987*).

The name of the Honourable Senator Lewis for that of the Honourable Senator Gigantès (*October 5, 1987*).

The name of the Honourable Senator Gigantès for that of the Honourable Senator Stollery (*October 6, 1987*).

The name of the Honourable Senator Rossiter for that of the Honourable Senator Doyle (*October 6, 1987*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cogger	*MacEachen (ou Frith)
Flynn	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Robertson
Grafstein	Rossiter
Hébert	Stanbury
Lewis	Wood

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cogger à celui de l'honorable sénateur Spivak (*le 2 octobre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Flynn à celui de l'honorable sénateur Tremblay (*le 2 octobre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Robertson à celui de l'honorable sénateur Bielish (*le 2 octobre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Stollery à celui de l'honorable sénateur Buckwold (*le 5 octobre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Wood à celui de l'honorable sénateur Fairbairn (*le 5 octobre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Lewis à celui de l'honorable sénateur Gigantès (*le 5 octobre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès à celui de l'honorable sénateur Stollery (*le 6 octobre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Rossiter à celui de l'honorable sénateur Doyle (*le 6 octobre 1987*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 6, 1987

(41)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:30 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cogger, Doody, Gigantès, Grafstein, Hébert, Lewis, MacEachen, Neiman, Nurgitz, Rossiter, Stanbury and Wood. (12)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Doyle. (1)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

## Witness:

*From the Criminal Lawyers' Association:*

Mr. Paul D. Copeland, Vice-President.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witness made a statement and answered questions.

Senator Grafstein moved,—

That, reasonable travelling and living expenses be paid to Professors James Hathaway and William H. Angus who are scheduled to appear before the Committee on Thursday, October 8, 1987 with respect to Bill C-84.

The question being put on the motion,

It was—

Resolved in the affirmative.

At 4:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 OCTOBRE 1987

(41)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cogger, Doody, Gigantès, Grafstein, Hébert, Lewis, MacEachen, Neiman, Nurgitz, Rossiter, Stanbury et Wood. (12)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Doyle. (1)

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherches.

## Témoïn:

*De la «Criminal Lawyers' Association»:*

M. Paul D. Copeland, vice-président.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi en date du 16 septembre 1987, reprend l'étude du projet de loi C-84 intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

Le témoin fait un exposé et répond aux questions.

Le sénateur Grafstein propose—

Qu'une allocation de déplacement et de subsistance raisonnable soit versée aux professeurs James Hathaway et William H. Angus, qui doivent comparaître devant le Comité, le jeudi 8 octobre 1987, en rapport avec le projet de loi C-84.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 6, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 3:30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are pleased to have with us this afternoon Mr. Paul Copeland, the Vice-President of the Criminal Lawyers' Association.

Mr. Copeland is not a stranger to the committee, having appeared before the committee in the past in relation to prior amendments to the Criminal Code. His input has always been of great assistance to the committee in its deliberations.

I believe Mr. Copeland has an opening statement.

**Mr. Paul D. Copeland, Vice-President, Criminal Lawyers' Association, Ontario:** Madam Chairman, it is not my intention to bore the committee by going through the entire brief. The covering letter indicates that the Criminal Lawyers' Association has been in existence since November of 1971. With a membership of 500, I believe ours to be the largest association of criminal lawyers in the country.

I have read the testimony given before both this committee and the committee of the House of Commons on Bill C-84.

I take issue with the assertion by government officials that the search powers contained in Bill C-84 comply with the Charter of Rights and Freedoms, an opinion most recently given to you by Mr. Black. As well, I take issue with the refusal on the part of the government to share that legal Opinion.

If the Minister has received an Opinion from his legal advisors that the search powers comply with the Charter of Rights and Freedoms, he should fire the author of that Opinion. Obviously, the author has not read *Hunter v Southam* and the comments of Chief Justice Dickson, who said, very clearly, that the word "may" cannot be used in a search warrant provision power; that it is the wrong standard.

At page 1 of the brief I quote the words of Mr. Justice Dickson in respect of the standard that is required. Going over to the top of page 2, I quote Mr. Justice Dickson as having said:

To associate it with an applicant's reasonable belief that relevant evidence may be uncovered by the search, would be to define the proper standard as the possibility of finding evidence.

At the bottom of that paragraph, again quoting the words of Mr. Justice Dickson, it states:

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 6 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'avoir avec nous cet après-midi M. Paul Copeland, vice-président de la *Criminal Lawyers' Association*.

Le Comité a déjà entendu M. Copeland. Celui-ci a en effet témoigné dans le passé au sujet de modifications antérieures du Code criminel. Les informations qu'il a données ont toujours été extrêmement utiles au Comité dans ses délibérations.

Je crois que M. Copeland a une déclaration préliminaire à faire.

**M. Paul D. Copeland, vice-président, Criminal Lawyers' Association (Ontario):** Madame la présidente, je n'ai pas l'intention d'ennuyer le Comité en faisant la lecture intégrale du mémoire que nous vous avons soumis. La lettre qui accompagne le mémoire précise que la *Criminal Lawyers' Association* existe depuis novembre 1971 et qu'elle regroupe 500 membres ce qui en fait, je crois, la plus importante association d'avocats spécialistes du droit pénal au Canada.

J'ai lu les témoignages entendus par votre Comité et par le Comité de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-84.

Je conteste l'affirmation des fonctionnaires selon lesquels les pouvoirs de perquisition énoncés dans le projet de loi C-84 respectent la Charte des droits et libertés. Le dernier en date à avoir donné cette opinion est M. Black. De plus, je critique l'attitude du gouvernement qui refuse de faire connaître l'avis juridique qui lui a été donné.

Si le Ministre a reçu un avis de ses conseillers juridiques confirmant que les pouvoirs de perquisition respectent la Charte des droits et libertés, il devrait mettre à la porte l'auteur de cet avis. De toute évidence, l'auteur n'a pas lu la cause *Hunter c. Southam* et les commentaires du juge en chef Dickson qui a dit très clairement que la délivrance d'un mandat de perquisition ne pouvait pas être fondée sur une simple présomption.

À la première page du mémoire, je cite le juge Dickson au sujet du critère de délivrance. Si vous passez au haut de la page 2, je rappelle que le juge Dickson a affirmé ce qui suit:

Relier ce critère à la conviction raisonnable d'un requérant que la perquisition peut permettre de découvrir des éléments de preuve pertinents équivaudrait à définir le critère approprié comme la possibilité de découvrir des éléments de preuve.

À la fin de ce paragraphe, je reprends encore les mots du juge Dickson:

## [Text]

I do not believe that this is a proper standard for securing the right to be free . . . from unreasonable search and seizure.

And Mr. Justice Dickson went on to say, as set out at the bottom of the following paragraph, that the standard must be that "there is evidence to be found at the place of the search", and that that "constitutes the minimum standard, consistent with Section 8 of the Charter, for authorizing search and seizure".

We have a concern in regard to the exigent circumstances search powers. The exigent circumstances search powers can be divided into two categories, those which deal with the potential loss of life and those which relate to the destruction of evidence. It is my opinion that those dealing with the potential loss of life will probably be allowed under the Charter, whereas those relating to the destruction of evidence will not.

I know there has been evidence before this committee and the committee of the House of Commons that similar provisions can be found in the Customs Act. It is true that the provisions in the Customs Act are virtually identical, other than the fact that the search must be by day, unless the justice of the peace authorizes it to be by night. But, in my view, the same comments apply to the search provisions contained in the Customs Act; that is, that they do not meet the standard set out in *Hunter v Southam* and thus violate the Charter.

Given the governments' misstatement, to put it in as neutral a light as I can, in relation to whether or not these provisions comply with the Charter, we do not view the government as acting in good faith in respect of the provisions it has brought forward. As a consequence, we look at much of the legislation, and particularly those provisions about which I am going to speak, with suspicion in terms of the motives of the government. We view this as an attempt to provide immigration officials with long sought after powers, powers which immigration officers have wanted for years, but which to date have been denied them.

It is my intention to deal with three areas of Bill C-84, those being the search powers, the detention powers, and the security provisions. I had hoped to be accompanied this afternoon by Alan Gold, an individual who compared the search provisions contained in the bill to writs of assistance.

The brief deals in some detail with the question of writs of assistance, going back to the *Paxton* case, a case which was argued in 1761 in Massachusetts. A prominent lawyer of that time, James Otis, argued that the Customs writs of assistance were invalid. While he lost that argument, there then followed the Boston Tea Party and the American Revolution, and the Fourth Amendment to the American Constitution, and we haven't seen writs of assistance since in the U.S.

I had the pleasure of arguing the issue before Mr. Justice Arnup in 1972 in the case of *Levitz v Rhine*. In the words of Mr. Justice Arnup, there are very wide powers in writs of

## [Traduction]

Je ne crois pas que ce soit là un critère approprié pour garantir le droit d'être protégé contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives».

Le juge Dickson poursuit en disant, comme on l'indique à la fin du paragraphe suivant, que le critère doit être que «des éléments de preuve se trouvent à l'endroit de la perquisition» et que cela «constitue le critère minimal, compatible avec l'article 8 de la Charte, qui s'applique à l'autorisation d'une fouille, d'une perquisition ou d'une saisie».

Nous avons également des inquiétudes au sujet des pouvoirs de perquisition dans les situations urgentes. Les situations urgentes peuvent être divisées en deux catégories; il y a celles où la vie de personnes est en danger et celles où des preuves risquent d'être détruites. À mon avis, celles où la vie de personnes est en danger sont probablement conformes à la Charte, ce qui n'est pas le cas de celles qui concernent la destruction possible de preuves.

Je sais que l'on a dit au Comité, ainsi qu'au comité de la Chambre des communes, que des dispositions analogues se trouvaient dans la Loi sur les douanes. Il est vrai que les dispositions de la Loi sur les douanes sont presque identiques, mis à part le fait que la perquisition doit être effectuée de jour, à moins que le juge de paix n'autorise une perquisition de nuit. Cependant, à mon avis, les mêmes critiques s'appliquent aux pouvoirs de perquisition contenus dans la Loi sur les douanes. C'est-à-dire qu'ils ne répondent pas aux critères énoncés dans l'affaire *Hunter c. Southam* et qu'ils contreviennent donc à la Charte.

Compte tenu de l'erreur du gouvernement, pour employer une formule aussi neutre que possible, en ce qui concerne la question de savoir si ces dispositions contreviennent ou non à la Charte, nous ne considérons pas que le gouvernement agit de bonne foi au sujet des dispositions qu'il propose. En conséquence, l'étude du projet de loi, et en particulier des éléments dont je vais parler, nous inspire des doutes quant aux motifs du gouvernement. Nous considérons que le gouvernement cherche par là à accorder aux fonctionnaires de l'immigration des pouvoirs qu'ils réclament depuis longtemps mais qu'on leur a refusés jusqu'à maintenant.

J'ai l'intention de parler aujourd'hui de trois aspects du projet de loi C-84, à savoir les pouvoirs de perquisition, les pouvoirs de détention et les dispositions concernant la sécurité. J'avais espéré être accompagné cet après-midi de M. Alan Gold qui a comparé les dispositions relatives aux perquisitions contenues dans le projet de loi aux mandats de main-forte.

Le mémoire traite de façon assez détaillée des mandats de main-forte, et remonte pour cela à l'affaire *Paxton* qui a été entendue en 1761 au Massachusetts. Un éminent avocat de l'époque, James Otis, avait soutenu que des mandats de main-forte des douanes n'étaient pas valables. Il a perdu cette cause, mais il y a eu ensuite le *Boston Tea Party*, la Révolution américaine et le Quatrième amendement à la Constitution américaine, et on n'a pas vu de mandats de main-forte depuis lors aux États-Unis.

J'ai eu le plaisir de soutenir cette question devant le juge Arnup en 1972 dans l'affaire *Levitz c. Rhine*. Selon le juge Arnup, les mandats de main-forte englobent des pouvoirs très



## [Text]

assistance, and he quotes the trial judge as describing the powers as "frightening".

At the bottom of page 3 of the brief, we quote Mr. Justice Arnup as having said, in the *Levits v Rhine* case, that an officer does not have to disclose his confidential police information when seeking to justify a search.

I think that that is probably not the state of the law now as a result of the *Hunter* decision in the Ontario Court of Appeal, the *Parmar* decision of the Ontario High Court, and the *Atwall* decision in British Columbia.

The Ontario Court of Appeal, in 1984, shortly after the *Hunter v Southam* case, dealt with writs of assistance, describing such writs as unconstitutional. Mr. Justice Martin, in the *Noble* case, as set out at page 4 of the brief, talked about the balance, in a free and democratic society, between the competing interests of effective law enforcement and the right of the individual to be free from unwarranted intrusion by the state.

The Ontario Court of Appeal, in the *Rao* decision, spoke of some exigent circumstances search provisions, making specific reference to the Official Secrets Act and the Explosives and Firearms Section of the Criminal Code.

At that point the telewarrants had not been brought into existence, and the Court, in that decision, went on to suggest that if telewarrants come into existence, there will not be many occasions on which exigent circumstances warrantless searches will be justified.

The present government has spoken about a drug epidemic in Canada; yet, the only search provisions available under the Narcotics Control Act and the Food and Drug Act are telewarrants. There is no warrantless search provision, at least as it relates to a dwelling house, in the narcotics legislation.

We find it rather strange that this government, in respect of its narcotics legislation, would not include an exigent circumstances clause, while in Bill C-84, in relation to church groups bringing in people fleeing persecution, it will allow an exigent circumstances search.

The Ontario Court of Appeal, in the *Noble* case, talked about exigent circumstances but did not reach a conclusion in relation to such a provision.

At the top of page 6 of the brief we quote from the *Hunter v Southam* decision of the Supreme Court of Canada, which decision held that the purpose of Section 8 is to prevent unjustified searches before they happen and not simply determining, after a search takes place, that it should not have taken place.

At the bottom of page 6 of the brief, we make some comments in respect of the *Atwall v The Queen*, a recent decision of the Federal Court of Appeal.

## [Traduction]

vastes et le juge des faits aurait dit que ces pouvoirs étaient «effrayants».

Au bas de la page 3 du mémoire, j'indique que dans l'affaire *Levitz c. Rhine*, le juge Arnup a dit qu'un agent n'est pas tenu de divulguer ses informations policières confidentielles lorsqu'il cherche à justifier une perquisition.

Je crois que ce n'est plus l'état du droit aujourd'hui à la suite de la décision rendue dans l'affaire *Hunter* à la Cour d'appel de l'Ontario, de la décision rendue dans l'affaire *Parmar* par la Haute Cour de justice de l'Ontario et dans la décision rendue dans l'affaire *Atwall* en Colombie-Britannique.

La Cour d'appel de l'Ontario a traité de la question des mandats de main-forte en 1984, peu de temps après l'affaire *Hunter c. Southam*, et a déclaré ces mandats inconstitutionnels. Comme on l'indique à la page 4 du mémoire, le juge Martin, dans l'affaire *Noble*, a parlé de l'équilibre à atteindre, dans une société libre et démocratique, entre les intérêts de l'exécution de la loi, d'une part, et le droit des particuliers d'échapper à toute intrusion injustifiée de l'État, d'autre part.

Dans la décision rendue dans l'affaire *Rao*, la Cour d'appel de l'Ontario a parlé de certaines dispositions concernant la délivrance de mandats de perquisition dans des situations urgentes et a mentionné spécifiquement la Loi sur les secrets officiels et les articles du Code criminel portant sur les explosifs et les armes à feu.

Les télémandats n'existaient pas encore à l'époque, et dans sa décision, la Cour a indiqué que si les télémandats devenaient un jour une réalité, il serait rare que des situations urgentes justifient des perquisitions sans mandat.

Le gouvernement a parlé de l'épidémie de drogues au Canada. Pourtant, les seules dispositions autorisant des perquisitions en vertu de la Loi sur les stupéfiants et en vertu de la Loi sur les aliments et drogues exigent l'obtention d'un télémandat. Dans la législation sur les stupéfiants, aucune disposition n'autorise les perquisitions sans mandat, au moins en ce qui concerne les logements.

Nous trouvons étrange de constater que le gouvernement n'a pas trouvé opportun d'inscrire, dans la législation sur les stupéfiants, une disposition concernant les situations urgentes, alors que dans le projet de loi C-84, il envisage de permettre des perquisitions sans mandat dans des situations urgentes en ce qui concerne les groupes religieux qui accueillent des personnes qui fuient des persécutions.

Dans l'affaire *Noble*, la Cour d'appel de l'Ontario a abordé la question des situations urgentes, mais elle n'a rien conclu à ce sujet.

Au haut de la page 6 du mémoire, nous citons un extrait de la décision rendue dans l'affaire *Hunter c. Southam* par la Cour suprême du Canada qui affirme que l'article 8 a pour objet de prévenir les perquisitions injustifiées et non simplement de déterminer, après coup, que la perquisition n'aurait pas dû avoir lieu.

Au bas de la page 6, nous commentons la récente décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Atwall c. la reine*.



*[Text]*

In the Atwall case, the warrantless CSIS wiretap was withdrawn by the government.

At page 7 we make reference to the fact that there are two possible scenarios once a warrantless search occurs, one being that evidence is in fact found and the other is that no evidence is found.

If in fact evidence is found, the question must then be dealt with by the Court.

If what the officer is saying is that the evidence would have been destroyed, we believe that the Court will find the search unconstitutional and contrary to Section 8, with the result that the evidence will, in all likelihood, be excluded.

What concerns us more is the situation where there is a search and no evidence is found.

We do not believe that police officers and immigration officers should be allowed, of their own volition, to go into any place and conduct a search simply based on the belief that they thought evidence might be destroyed. It is not sufficient for the officer to say that he had reasonable grounds that there *may* be evidence there and that it might be destroyed.

To allow searches to take place in those circumstances may well create the form of tyranny that was argued against in Massachusetts in 1761.

I should like to turn now to the question of the detention provisions. Our main concern is in respect of a mandatory detention provision without there being a discretion with a judicial officer, such as now exists with the adjudicator in respect of immigration matters.

We regard any form of executive-authorized detention or executive-mandated detention as a violation of Sections 7, 9 and 12 of the Charter. We do not believe that the provisions as set out in Bill C-84 would be saved by Section 1 of the Charter as being "a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society".

We have yet to see cases where there has been a problem in regard to people released by adjudicators. We suggest to you that you ask the immigration officials to come before you and to demonstrate, through statistical evidence, the reason for their apparent mistrust in the discretion exercised by an adjudicator. We are not aware of any cases where an adjudicator has released an individual who then went on to carry out improper acts in Canada, at least as regards security or anything of that sort.

We note, as well, that Mr. Bissett, when speaking before your committee, expressed the hope that these detention powers would act as a deterrent to those coming into this country without proper documentation.

In our view, only criminal and quasi-criminal legislation should be used as a deterrent, and not something akin to pre-trial detention. I am sure such a provision would work very well in South Africa, where they detain people for a year with-

*[Traduction]*

Dans l'affaire Atwall, l'écoute électronique sans mandat par le SCRS a été retirée par le gouvernement.

À la page 7, nous indiquons que deux scénarios sont possibles après une perquisition sans mandat: ou la perquisition a permis de découvrir des preuves, ou la perquisition a été infructueuse.

Si des preuves sont effectivement découvertes, la question doit alors être réglée par les tribunaux.

Si l'agent soutient que les preuves auraient autrement été détruites, nous pensons que le tribunal statuera que la perquisition était inconstitutionnelle et qu'elle contrevenait à l'article 8, de sorte que les preuves seront vraisemblablement considérées comme irrecevables.

Ce qui nous préoccupe le plus, ce sont les cas où la perquisition a lieu, mais où aucune preuve n'est découverte.

Nous ne croyons pas que les agents de police et les agents d'immigration devraient être autorisés à effectuer une perquisition de leur propre chef simplement parce qu'ils craignent que des preuves soient détruites. Il ne suffit pas que l'agent affirme qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'il peut y avoir des preuves et que celles-ci risquent d'être détruites.

Si l'on permet les perquisitions dans ces circonstances, on risque de créer le type de tyrannie auquel on s'opposait au Massachusetts en 1761.

Je voudrais maintenant passer aux dispositions concernant la détention. Notre principale critique des dispositions relatives à la détention obligatoire tient au fait que rien n'est prévu pour accorder des pouvoirs discrétionnaires à un arbitre comme c'est le cas en ce qui concerne l'arbitre des questions d'immigration.

Nous considérons que toute forme de détention autorisée ou ordonnée par l'administration contrevient aux articles 7, 9 et 12 de la Charte. Selon nous, les dispositions du projet de loi C-84 ne relèvent pas de l'exemption énoncée à l'article 1 de la Charte et qu'elles ne constituent pas des «limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

Il n'y a pas encore eu de cas où des personnes remises en liberté par un arbitre ont causé des problèmes. Nous proposons que vous fassiez comparaître les agents d'immigration pour leur demander de justifier au moyen de données statistiques leur manque de confiance apparent dans le jugement des arbitres. À notre connaissance, il n'est encore jamais arrivé qu'un arbitre fasse remettre en liberté une personne qui aurait par la suite commis des actes répréhensibles au Canada, du moins en ce qui concerne les questions de sécurité et les autres questions du même ordre.

Nous remarquons également que lorsque M. Bissett a comparu devant le Comité, il a dit espérer que ces pouvoirs de détention agiraient comme facteur de dissuasion pour les personnes qui envisagent de se présenter au Canada sans les papiers nécessaires.

À notre avis, seules des dispositions législatives pénales ou quasi-pénales doivent servir de facteur de dissuasion, et non des dispositions qui s'assimilent à une détention avant procès. Je suis sûr que ce genre de disposition fonctionnerait très bien

*[Text]*

out trial; but, I do not believe it to be something that we want to introduce into Canada, even if it has a limit of 28 days.

I might point out that even after 28 days, the legislation provides that, unless the adjudicator is satisfied that the Minister is not taking reasonable steps to investigate the matter, that person can continue under executive-mandated detention.

We also note that there is no way for the person to challenge the Minister's view that identity has not been established or that the Minister has reason to suspect that that individual may come within paragraphs 19(1)(a), (f), or (g).

In our view, not being allowed to challenge that certification in any way creates some very serious problems. I suggest to you that there have been significant abuses by immigration officials over the years in regard to the security powers.

In relation to security matters, I point out that the present act is one that was brought in after a very lengthy and expensive investigation by the McDonald Commission. The McDonald Commission Report made the point that security-based refusals to Canada should be dealt with by the Canadian Security Intelligence Review Committee. We support the proposition that such refusals should remain before the Security Intelligence Review Committee.

The Security Intelligence Review Committee has an expertise in these matters and a knowledge in these matters that is very different from that which is available to the federal court.

At the bottom of page 9 of the brief, we reproduce a number of the comments made by the Security Intelligence Review Committee in its Annual Report to Parliament. That committee says, basically, that CSIS is doing a terrible job in respect of immigration and citizenship matters that it is bringing before it. To quote the committee report, it says:

We were especially disappointed in the quality of CSIS reports and of the evidence it presented to us in citizenship and immigration cases.

The Security Intelligence Review Committee goes on to point out that it takes CSIS a long time to deal with matters, and it points out that, on occasion, CSIS came to the hearings with evidence that had not been seen by the Minister or Ministers to whom the initial recommendation had been made.

That is a matter of concern, given the different standards of proof under the provisions of Bill C-84 and the matters that go before the Security Intelligence Review Committee.

Before the Security Intelligence Review Committee, CSIS has to prove its case. It has to prove that the person falls within paragraph 19(i)(a), (f) or (g), and it has to prove it on the evidence presented before the committee.

All that the government is proposing it will have to prove before a Federal Court judge is that, on the material before the Minister, the decision reached was a reasonable one.

*[Traduction]*

en Afrique du Sud où on détient des gens pendant un an sans les juger, mais je ne crois pas que nous voulons souscrire à ce principe au Canada, même s'il y a une limite de 28 jours.

Je signale que même après 28 jours, la loi porte que, à moins que l'arbitre ne soit pas convaincu que le ministre fait des efforts valables pour enquêter sur la question, cet arbitre peut ordonner le maintien de la détention.

Nous remarquons également que rien ne permet à une personne de contester l'opinion du ministre si celui-ci estime que l'identité de la personne n'a pas été établie ou qu'il a des raisons de penser que la personne appartient à une catégorie visée à l'un des paragraphes 19(1)a), f) ou g).

Selon nous, le fait qu'une personne ne puisse aucunement contester ces affirmations crée de très graves problèmes. Au fil des ans, les agents d'immigration ont commis de nombreux abus de pouvoir en ce qui concerne les questions de sécurité.

Au sujet de la sécurité, je signale que le projet de loi a été déposé après une longue et coûteuse enquête par la Commission McDonald. Dans son rapport, la Commission a expliqué que les refus d'admettre une personne au Canada pour des raisons de sécurité devraient être examinés par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Nous souscrivons à la recommandation selon laquelle ces refus devraient continuer d'être soumis au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a une expérience de ces questions et des connaissances à ce sujet que n'a pas une cour fédérale.

Au bas de la page 9 de notre mémoire, nous citons des extraits du rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Essentiellement, le Comité affirme que le travail du SCRS laisse beaucoup à désirer en ce qui concerne les questions de citoyenneté et d'immigration qui lui sont soumises. Dans son rapport, le Comité de surveillance dit:

«Nous avons été particulièrement déçus par la qualité des rapports du SCRS et des preuves qu'il nous a fournies dans les causes de citoyenneté et d'immigration».

Le Comité de surveillance signale ensuite que le SCRS est très lent et qu'à l'occasion, il arrivait aux audiences en possession de preuves que n'avaient pas vues les ministres à qui la recommandation initiale avait été faite.

Il y a donc lieu de s'inquiéter compte tenu des normes de preuve différentes prévues dans le projet de loi C-84 et des questions qui sont soumises au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Le SCRS doit justifier ses actions devant le Comité de surveillance. Il doit prouver que la personne appartient aux catégories visées aux paragraphes 19(1)a), f) ou g) et il doit pour cela se fonder sur les preuves qu'il soumet au Comité.

Or, le gouvernement propose que le SCRS n'ait à prouver, devant un juge de la Cour fédérale, que la décision était raisonnable compte tenu des informations dont disposait le ministre.



*[Text]*

In a hearing before the Security Intelligence Review Committee, the individual concerned gets to participate to some extent. The committee itself decides when such participation will be permitted.

I have attended at one hearing, and at times both I and my client would be asked to leave while the committee discussed security matters.

Under Bill C-84, it is not the Federal Court judge who will make that decision, but the Minister responsible for immigration or the Solicitor General. Again, this raises the concern about executive abuse of power.

I have had fairly extensive involvement in security-related matters. I have appeared before parliamentary committees in relation to the mail opening legislation, the security provisions of the present Immigration Act, and the CSIS legislation.

I have worked in the security-related area since 1969. I started doing immigration work at that time for the American exile community, and I have had, over the years, a number of cases involving people who have been refused entry into Canada on security grounds.

I have been involved in a number of cases under the old security certificate provisions before the Immigration Appeal Board, including, briefly, the case involving Rosie Douglas and the case of Professor Meszaros. I am going back now to 1972. Professor Meszaros was initially refused entry into Canada, and once he had in fact gained entry, the Minister's Executive Assistant, while admitting to me that there was no security issue remaining, went on to say that if my client didn't leave before deportation was ordered, they would file a Securities Certificate before the Immigration Appeal Board.

I have been an observer of the scene in relation to many people who tried to gain entry into Canada. My favourite story relates to the situation of Professor André Gunther Frank — and I will not bore you with that story.

I have made submissions before the McDonald Commission. I have been personally subject to Ministerial wire tap by S&I. I have followed the Church Committee in the United States; I have followed the Red Squad Litigation in the United States; I have followed the problems in Australia and New Zealand in this regard.

I have paid a great deal of attention to the matters that have gone before the Security Intelligence Review Committee. I have had occasion to be on one case before that Committee, and I have another one coming up at the end of the month. I have followed the Robillata case, and some of the Chilean citizenship cases.

I have a client who has had a criminal intelligence certificate withdrawn against him, and it was withdrawn because the government was going to be forced to take the case before the Security Intelligence Review Committee.

*[Traduction]*

Lorsqu'il y a audience devant le comité de surveillance, la personne visée peut participer dans une certaine mesure. C'est le Comité de surveillance qui décide s'il convient d'autoriser la participation de l'intéressé.

J'ai moi-même participé à une audience et à certains moments, mon client et moi-même avons été priés de sortir pendant que le Comité discutait de questions de sécurité.

En vertu du projet de loi C-84, ce n'est pas le juge de la cour fédérale qui prendra la décision, mais le ministre responsable des questions d'immigration ou le Solliciteur général. Cela ouvre la porte à des abus de pouvoir de la part de l'administration.

J'ai une assez grande expérience des questions de sécurité. J'ai témoigné devant des comités parlementaires au sujet des mesures législatives concernant l'ouverture du courrier, des dispositions de la Loi sur l'immigration relatives à la sécurité et de la loi concernant le SCRS.

Je m'occupe d'affaires concernant la sécurité depuis 1969. À cette époque, j'ai commencé à travaillé dans le domaine de l'immigration pour le compte d'exilés américains et je me suis occupé de plusieurs affaires mettant en cause des personnes que l'on avait refusé d'admettre au Canada pour des raisons de sécurité.

Je me suis occupé de plusieurs affaires relevant des anciennes dispositions relatives aux attestations de sécurité déposées devant la Commission d'appel de l'immigration et notamment, brièvement, du cas de Rosie Douglas et de celui du professeur Meszaros. Je remonte maintenant à 1972. On avait initialement refusé l'admission au Canada de M. Meszaros, et une fois qu'il est en fait entré au Canada, l'adjoint de direction du Ministre, qui avait admis devant moi qu'il ne restait aucune question de sécurité à régler, m'a dit que si mon client ne partait pas avant que sa déportation ne soit ordonnée, il déposerait une attestation de sécurité auprès de la Commission d'appel de l'immigration.

J'ai observé de nombreux cas de personnes qui ont tenté d'être admises au Canada. Le cas que je préfère est celui du professeur André Gunther Frank — mais je ne vous ennuierai pas avec cette histoire.

J'ai soumis des mémoires à la Commission McDonald. J'ai personnellement fait l'objet d'un mandat ministériel d'écoute électronique. J'ai suivi le Church Committee aux États-Unis; j'ai suivi l'affaire Red Squad aux États-Unis; je me suis aussi tenu au courant des problèmes dans ce domaine en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Je me suis intéressé de près aux questions soumises au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. J'ai comparu une fois pour une affaire devant le Comité de surveillance et je comparais de nouveau à la fin du mois au sujet d'une autre affaire. J'ai suivi l'affaire Robitaille et certaines des affaires de citoyenneté concernant des Chiliens.

Un de mes clients faisait l'objet d'un rapport secret en matière de criminalité mais le rapport en question a été retiré parce que le gouvernement aurait été forcé de soumettre le cas au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.



## [Text]

I have spoken with a number of people with an interest in this area, including Peter Russell, who was a research director for the McDonald Commission. I had occasion to speak with Mr. Kaplan when he was Solicitor General. In addition, I was involved in a Security Intelligence Review Committee Conference held at York University last fall. I have spoken on many occasions to Mr. Atkey, and on a few occasions to Mr. Finn.

I followed very carefully all of the activities that led up to the appointment of the McDonald Commission, including the APLQ break-in. I am in fairly regular contact with people on the Québec scene and with those on the British Columbia scene. I continue to act as counsel for Praxis Corporation, an organization which we believe was targeted by the R.C.M.P. for disruption activity. There is ongoing litigation in the Federal Court in relation to that.

I would venture to say that, outside of the government, I am probably the Canadian expert in Operations Tent Peg, Oddball and Checkmate, those being the English language disruption operations conducted by the R.C.M.P.

In addition to everything else, it could almost be said that it is my hobby to deal with these matters. It is not very often that someone pays me to deal with them. Notwithstanding, I have dealt with these issues extensively over the years.

I am fairly familiar with all of the cases that have gone before the Federal Court under Section 36(2) of the Canada Evidence Act. In fact, that is one of the matters I wish to touch on with the committee.

In the circumstance where the government feels that evidence should not be produced on the ground that its production would violate national security, it brings an application before the Federal Court under Section 36(2) of the Canada Evidence Act. Of the five Section 36(2) cases that have thus far gone before the Federal Court, the position of the federal government has been upheld, and it was upheld in all five cases without the judge ever looking at the evidence that was sought by those seeking to have the evidence produced.

Given that record, the Federal Court has, in our view, been very compliant in those requests. We believe that CSIS, which has been criticized by the Security Intelligence Review Committee, feels more comfortable having these matters dealt with by the Federal Court. It may well be that CSIS may have a different view of it in the light of the decision of the Federal Court of Appeal in the *Atwall* case. In looking at the *Atwall* decision, there is a very clear indication by the court that it wants the public to be reassured that what is being done by CSIS and by government security agencies is being properly done.

I shall conclude my opening remarks at this point. If there are questions, I shall be pleased to try to answer them.

**The Chairman:** Senator Gigantès will be the lead-off questioner.

## [Traduction]

J'ai parlé avec plusieurs personnes qui connaissent bien ces questions, notamment avec Peter Russell, qui a été directeur de recherche pour la Commission McDonald. J'ai eu l'occasion de m'entretenir avec M. Kaplan à l'époque où il était Solliciteur général. De plus, j'ai participé l'automne dernier à une conférence du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité à l'Université York. J'ai parlé à plusieurs reprises avec M. Atkey et quelques fois à M. Finn.

J'ai suivi de très près toutes les activités qui ont abouti à la constitution de la Commission McDonald, y compris l'entrée par effraction dans les bureaux de l'APLQ. Je suis aussi régulièrement en contact avec des personnes qui connaissent bien la situation, au Québec et en Colombie-Britannique. Je continue d'exercer mes fonctions d'avocat pour le compte de Praxis Corporation, où, pensons-nous, la GRC s'apprêtait à procéder à une opération noyautage. Des poursuites sont en cours devant la Cour fédérale relativement à cette affaire.

J'irais jusqu'à dire que, dans le secteur privé, je dois être le spécialiste canadien des opérations *Tent Peg*, *Oddball* et *Checkmate*, opérations de noyautage dirigées par la GRC.

Je pourrais même dire que l'étude de ces questions est devenue pour moi un véritable passe-temps. Il est rare qu'on me paie pour ce travail. Pourtant, je m'occupe beaucoup de ces choses depuis des années.

Je connais assez bien toutes les affaires ayant fait l'objet d'une demande prévue au paragraphe 36(2) de la Loi sur la preuve au Canada et dont a été saisie la Cour fédérale. Du reste, c'est d'une de ces affaires dont je veux entretenir le Comité.

Quand le gouvernement estime qu'il ne faudrait pas produire une preuve parce que celle-ci porterait préjudice à la sécurité nationale, il présente à la Cour fédérale une demande prévue au paragraphe 36(2) de la Loi sur la preuve au Canada. Dans les cinq cas ayant fait l'objet d'une demande prévue au paragraphe 36(2), et dont la Cour fédérale a jusqu'à maintenant été saisie, le gouvernement fédéral a obtenu ce qu'il voulait. Dans les cinq cas. Ce qui signifie que le juge n'a pas examiné les preuves que demandaient ceux qui voulaient que la preuve soit présentée.

Compte tenu de ce taux de réussite, la Cour fédérale a, à notre avis, eu une attitude très conciliante face à ces demandes. Nous estimons que la SCRS, qui a fait l'objet de critiques du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, préfère que la Cour fédérale décide de ces questions. Peut-être parce que le SCRS voit les choses sous un autre angle en raison de la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Atwall*. Quand on examine cette affaire, cela crève les yeux que la Cour veut donner à la population l'assurance que le SCRS et les organismes de sécurité du gouvernement respectent les règles.

Je termine ici ma déclaration préliminaire. Si vous avez des questions à me poser, je me ferai un plaisir d'essayer d'y répondre.

**La présidente:** Le sénateur Gigantès entame la période des questions.

## [Text]

**Senator Gigantès:** What you seem to be saying is that here, as in other countries, there appears to be, on the part of the Security Service, a tendency to be over-zealous, a tendency to assume guilt.

**Mr. Copeland:** From my experience, I would say both over-zealous and incompetent. It can take five, six, seven years to deal with a security-related matter. Oftentimes, the only way to have a matter dealt with is to bring pressure on the government to make a decision, as opposed to just sitting on the matter. In many cases, I have been required to *mandamus* the government to try to force a decision.

**Senator Gigantès:** I realize where your sympathies lie. Have there been any cases, in your view, where the doubt worked in favour of the Security Service?

**Mr. Copeland:** There was one case involving an individual who, it was alleged, had connections with the IRA. The Security Service put those allegations before an adjudicator, and after a short period of time the adjudicator decided to release the person. The hearing before the Security Intelligence Review Committee proceeded, with the conclusion being reached that that individual did in fact have IRA connections and should not be admitted into Canada. However, by the time that decision was reached, the individual concerned had finished his holiday and had already left Canada.

I believe there is reference to that on or around pages 74 and 75 of the Review Committee's Decisions.

That is the one case that I am aware of since this procedure has been set up where the Security Service has sought to keep an individual from coming into Canada as a visitor.

**Senator Gigantès:** Are you saying that there were different reasons in all of the other cases?

**Mr. Copeland:** There have not been very many cases dealt with by the Security Intelligence Review Committee. Two or three have related to citizenship matters. In other words, the individual concerned applies for citizenship and the government refuses citizenship on the ground that the applicant is a security threat. One case involved an individual by the name of Robillata, and in that case the government capitulated halfway through the proceeding.

I was not counsel in that case, but I do know that when the government was asked to substantiate its allegation that Mr. Robillata influenced other people, it refused to do so, with the result that Mr. Robillata was granted Canadian citizenship.

I am also aware of a Chilean couple who sought citizenship and were granted citizenship in like circumstances.

I was involved in an immigration case involving a woman who was seeking to have her husband admitted into Canada. That case was lost. The Security Intelligence Review Committee decided that he was likely to engage in activities that were violative of the national security.

**Senator Gigantès:** On the whole, you are saying, if I understand you correctly, that there isn't much substance to the

## [Traduction]

**Le sénateur Gigantès:** Vous semblez dire qu'ici, comme dans d'autres pays, le Service de sécurité aurait tendance à se montrer un peu trop zélé, à présumer que les gens sont coupables.

**M. Copeland:** D'après mon expérience, je dirais qu'on est à la fois trop zélé et inefficace. Il peut falloir cinq, six et même sept ans pour clore un dossier ayant trait à la sécurité. Souvent, le seul moyen de débloquer une affaire est d'exercer des pressions sur le gouvernement pour qu'il rende une décision, sinon les choses traînent en longueur. Dans de nombreux cas, j'ai dû demander une ordonnance de *mandamus* pour forcer le gouvernement à rendre une décision.

**Le sénateur Gigantès:** Je vois de quel côté vous êtes. À votre avis s'est-il produit des cas montrant que le Service de sécurité avait raison d'avoir des doutes?

**M. Copeland:** Je me souviens d'une affaire mettant en cause une personne qui, prétendait-on, avait des liens avec l'IRA. Le Service de sécurité a soumis ces allégations à un arbitre. Peu de temps après, celui-ci a décidé de libérer l'intéressé. Une audience devant le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a eu lieu; on a conclu que, comme cette personne avait effectivement des liens avec l'IRA, il ne fallait pas l'autoriser à entrer au Canada. Cependant, quand on en est arrivé à cette décision, l'intéressé avait déjà séjourné au Canada et en était reparti.

Je crois qu'il est question de cette affaire aux pages 74 et 75 des décisions du Comité de surveillance.

Depuis qu'on a établi cette procédure, c'est à ma connaissance le seul cas où le Service de sécurité a tenté d'empêcher quelqu'un d'entrer au Canada en tant que visiteur.

**Le sénateur Gigantès:** Voulez-vous dire que les raisons différaient dans tous les autres cas?

**M. Copeland:** Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité n'a pas traité un grand nombre de cas. Deux ou trois touchaient des questions de citoyenneté. Par exemple, l'intéressé présente une demande de citoyenneté, et le gouvernement s'oppose parce qu'il juge que le demandeur constitue une menace à la sécurité. Dans un dossier mettant en cause un dénommé Robillata, le gouvernement a capitulé à mi-chemin.

Je n'ai pas travaillé comme avocat dans cette affaire. Je sais néanmoins que quand on a prié le gouvernement d'apporter des preuves montrant que M. Robillata avait exercé une influence, il s'est désisté. Si bien que M. Robillata a obtenu la citoyenneté canadienne.

Je sais aussi qu'un couple de Chiliens ayant demandé la citoyenneté l'a obtenue dans des circonstances analogues.

J'ai aussi participé au règlement d'une affaire d'immigration mettant en cause une femme qui voulait faire venir son mari au Canada. Sa demande a été rejetée, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ayant conclu que le mari était susceptible de participer à des activités qui portaient préjudice à la sécurité nationale.

**Le sénateur Gigantès:** Vous dites, si je comprends bien, que dans l'ensemble les allégations de l'agence de sécurité à propos



[Text]

accusations that the Security Agency makes about a person; that the evidence appears not to be there.

**Mr. Copeland:** It appears not to be there, that is right. Prior to 1984, there was no way of legally challenging that type of decision, other than by mounting public opinion against it or by having questions raised in Parliament. The government now backs away from advancing security as an issue.

**Senator Gigantès:** What you are saying is that the existence of the Security Intelligence Review Committee and CSIS has brought some equity into the process.

**Mr. Copeland:** Yes, as was clearly the intent of the McDonald Commission.

**The Chairman:** Senator Stanbury, please.

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, I merely want to say to the witness that I have difficulty forming questions. The presentation was so excellent and so quick, my mind was moving from one aspect to another. I will want to study carefully what the brief says in order to thoroughly assess the comments of the witness. They are rather damning comments, and I think they fit with much of the evidence that we have heard.

We have Bill C-84 before us, and we have to deal with it in some way. While we can always reject it, we prefer to look for alternatives. I am wondering whether you have any suggestions as to the type of amendments we should be considering in relation to the bill.

**Mr. Copeland:** In relation to the search powers, the proposed Section 103.02 should be deleted. The general search powers in the Criminal Code apply to this legislation, and the Criminal Code provisions in respect of searches, in our view, set out the proper standard. We do not see why the additional power contained in the proposed Section 103.02 is needed.

If it is the desire of the government to include an exigent circumstances clause in relation to the loss of life, we probably would have no objection. I think that that is an appropriate exigent circumstances case. However, we do not think that the exigent circumstances power as it relates to the destruction of evidence meets the Charter, and as such it certainly should be deleted.

Turning to the question of the detention powers, personally I think that what is now in the Criminal Code in that respect is adequate. I am not aware of any circumstances where there has been a person released from custody by an adjudicator who then went on to cause any problems. Executive-authorized mandatory detention strikes me as unjustified and unnecessary, and I think those provisions should be removed.

Going back to the question of the search powers for a moment, I think it would be appropriate for the committee to invite the Minister back and ask him to explain how he gets around *Hunter v Southam*. I cannot understand anyone who has read that decision putting that in the bill.

[Traduction]

d'une personne ne sont pas solidement fondées, qu'il ne semble pas exister de preuve.

**M. Copeland:** Il ne semble pas y en avoir, c'est vrai. Avant 1984, il n'y avait pas moyen de contester légalement une décision semblable à moins d'organiser une campagne de sensibilisation de l'opinion publique pour faire renverser la décision ou poser des questions à ce sujet au Parlement. Le gouvernement hésite maintenant à invoquer des raisons de sécurité.

**Le sénateur Gigantès:** Ce qui voudrait dire que l'existence même du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et du SCRS a contribué à rendre le processus plus équitable.

**M. Copeland:** Oui, ce qui était bien l'intention de la Commission McDonald.

**La présidente:** Je cède maintenant la parole au sénateur Stanbury.

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, je veux d'abord dire au témoin qu'il ne m'est pas facile de poser des questions. Son exposé était excellent mais si rapide qu'il m'a fallu sauter d'un aspect à l'autre. J'aimerais donc pouvoir étudier soigneusement le mémoire pour bien saisir les observations du témoin. Elles sont assez troublantes mais je pense qu'elles recourent les témoignages déjà recueillis.

Le projet de loi C-84 nous a été renvoyé. Nous devons donc l'étudier. Bien qu'il soit toujours possible de le rejeter, nous préférons lui trouver des solutions de rechange. N'avez-vous pas des suggestions à faire quant au type de modifications que nous devrions apporter à ce projet de loi.

**M. Copeland:** En ce qui concerne les pouvoirs de perquisition, il faudrait supprimer l'article 103.02. Les pouvoirs de perquisition généraux prévus dans le Code criminel peuvent être exercés en matière d'immigration et les dispositions du Code criminel concernant les perquisitions définissent, à notre avis, les règles à suivre. Nous ne voyons pas pourquoi il faudrait conférer le pouvoir supplémentaire prévu à l'article 103.02 proposé.

Si le gouvernement veut inclure une disposition pour les situations urgentes quand le délai d'obtention du mandat risque de mettre en danger des personnes, nous ne nous y opposerions sans doute pas. J'y vois en effet une situation d'urgence. Toutefois, nous estimons que le pouvoir qu'on pourrait exercer, dans des situations d'urgence, pour éviter la destruction de preuves ne respecte pas la Charte des droits et libertés. Pour cette raison, il faudrait absolument y renoncer.

En ce qui concerne les pouvoirs de détention, je pense personnellement que le Code criminel y pourvoit déjà adéquatement. Je n'ai jamais eu connaissance qu'une personne libérée par un arbitre ait tenté ensuite de créer la moindre difficulté. Il m'apparaît injuste et inutile que l'exécutif autorise une détention obligatoire. C'est pourquoi je pense qu'il faudrait supprimer ces dispositions.

Pour revenir aux pouvoirs de perquisition, je pense qu'il serait bon que le Comité invite à nouveau le Ministre à comparaître et lui demande d'expliquer comment il peut faire fi de l'affaire *Hunter v. Southam*. Je ne m'explique pas comment



[Text]

In relation to the security matters, again I think the only solution is deletion. The provisions which permit cases to be brought before the Security Intelligence Review Committee are, in my view, adequate.

There was some suggestion made in some of the testimony in relation to the time frame of matters getting before the Security Intelligence Review Committee.

I had some discussions with Mr. Atkey a year ago about the case load the Security Intelligence Review Committee was trying to carry, and he made the suggestion that, at the time of the review of the legislation, they may well request that there be a second-level committee, with one committee carrying out the oversight function and the other sitting as a court in relation to security matters.

**Senator Flynn:** That would require an amendment to the legislation.

**Mr. Copeland:** Yes, it would. In relation to Bill C-84, all we are saying is that these matters should not be referred to the Federal Court; rather, that it should be left the way it is.

**The Chairman:** Mr. Copeland, have you had an opportunity to look at the amendments proposed by the Canadian Bar Association; and if so, what is your feeling, just in general terms, in relation to those proposed amendments?

**Mr. Copeland:** I have read through the amendments proposed by Mr. Hoppe and Ms. Jackman, and as well I have read through the committee proceedings, and generally I am supportive of them.

Speaking on behalf of the Criminal Lawyers' Association, the areas that we have come prepared to talk to consist of the search powers, the detention powers, and the security provisions. Beyond those three areas, we do not think there is anything in the bill which particularly relates to our organization.

While I personally am involved in a fair amount of immigration work, the vast majority of our members do not do any work in that area at all.

**The Chairman:** From your own experience in working with immigration matters, do you feel that special emergency measures are required to deal with refugees, or so-called refugees, or illegal immigrants per se?

**Mr. Copeland:** I may be unique among the people who come before you in that a fairly significant part of my immigration practice involves people whose claim for refugee status does not impress me to any great extent.

Over the years I have had a number of Sikh clients, and while their claim for refugee status is probably getting better as the years go on, it certainly wasn't very good before all of the trouble at the Golden Temple and all of the problems they are now experiencing in India.

In 1980, when the flow started, it became very apparent that things were bogging down more and more. The inaction of

[Traduction]

quelqu'un ayant lu le jugement rendu dans cette affaire ait pu inclure une telle mesure dans le projet de loi.

En ce qui concerne les questions de sécurité, je pense encore là que l'abrogation est la seule solution. Les dispositions qui permettent de soumettre des cas au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité me semblent adéquates.

Il a été question au cours des audiences du temps nécessaire pour soumettre un dossier au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Je me suis entretenu, il y a environ un an, avec M. Atkey de la somme de travail que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité essayait d'abattre. Il a suggéré qu'au moment de revoir la législation on demande de créer un second comité; le premier s'occuperait de surveillance et le second siégerait en tant que tribunal pour régler les questions de sécurité.

**Le sénateur Flynn:** Il faudrait pour cela modifier la Loi.

**M. Copeland:** Oui, il le faudrait. A propos du projet de loi C-84, nous disons simplement qu'il ne faudrait pas renvoyer ces questions à la Cour fédérale mais laisser les choses comme elles sont.

**La présidente:** Monsieur Copeland, avez-vous eu l'occasion d'examiner les modifications que propose l'Association du barreau canadien? Le cas échéant, qu'en pensez-vous de façon générale?

**M. Copeland:** Après avoir pris connaissance des délibérations du Comité et examiné les modifications que proposent M. Hoppe et Mme Jackman, je les appuie dans l'ensemble.

Au nom de la *Criminal Lawyers' Association*, je dirais que nous nous sommes préparés à parler des pouvoirs de perquisition, des pouvoirs de détention et des dispositions relatives à la sécurité. Mis à part ces trois domaines, nous estimons que le projet de loi n'aborde pas de questions qui concernent particulièrement notre association.

Si, pour ma part, je m'occupe passablement d'immigration, la grande majorité de nos membres ne touchent pas du tout à ce domaine.

**La présidente:** D'après votre expérience des questions d'immigration, estimez-vous que les dispositions relatives aux situations d'urgence sont nécessaires pour régler les cas des réfugiés, ou des soi-disant réfugiés, et des immigrants illégaux?

**M. Copeland:** Je suis peut-être un cas unique parmi tous les témoins qui comparaissent devant vous, en ce sens qu'une grande partie des dossiers d'immigration dont je m'occupe mettent en cause des gens dont la revendication du statut de réfugié ne m'impressionne pas énormément.

Au fil des ans, j'ai compté de nombreux Sikhs parmi mes clients. Si, d'année en année, leurs revendications du statut de réfugié semblent mieux fondées, elles n'étaient en revanche certainement pas convaincantes avant les incidents du Temple d'Or et tous ces problèmes que l'Inde connaît aujourd'hui.

En 1980, quand des immigrants ont commencé à affluer, il est apparu très clairement que les choses s'enlisaient de plus en

[Text]

both the previous administration and the present administration in bringing in legislation to deal with the problem has made that loophole more and more attractive.

Originally, people thought that if they could come into Canada and work for perhaps a year and make some ties here, get married here, they would get to stay; and then it got to be two years, and then three years, and then they did the administrative review — and that, based on what I have seen, amounts to almost a total amnesty, thus making it even more attractive for people to come to Canada. In effect, what it amounts to is a beacon being held out saying: If you get yourself here and plugged into the refugee process, you have a fairly good prospect of staying here forever.

There have been suggestions made to the various governments about methods of dealing with the problem, all of which, in my view, are better than what they have come up with in Bill C-55. It is certainly a different matter for discussion.

Everyone agrees that the process should be one that is over and done with in about three months. If that were the case, the whole impetus for people to come here and plug into the refugee process would disappear.

I know that the Canadian Bar Association, the Committee for a Just and Fair Immigration and Refugee Policy, the various church groups, and others, all think that we have to deal adequately with the problem of people who claim to be refugees but who really do not qualify, whether they be Portuguese, Chileans, Jamaican, Guayanese, Sikhs, or whomever.

We clearly have to deal with this problem. We need to get the system such that it is moving in a rapid manner, with the result that people are not enticed to come here. But, to cut people off from the process and to run the dangers that Bill C-55 poses, in our view, is not the correct way of doing it.

**The Chairman:** The witness representing the inter-church group referred to a statement that the Minister made when he appeared before us, to the effect that the government did not intend to prosecute church groups under Section 95(1). This is a fear that had been expressed by various organizations who were seeking to help refugees.

This particular witness stated that he considered this to be an unequal application of the law, or an omitted or intended unequal application of the law, and as such might be attacked on that ground.

**Mr. Copeland:** I did read through that testimony, Madam Chairman. The question is whether the ship's captain will be able to avoid prosecution on the ground that the church groups are not being prosecuted.

I cannot recall the citation, but the relevant U.S. case involved the operation of Chinese laundries in San Francisco. The allegation was that the only laundries that were being prosecuted for not having brick buildings were the Chinese laundries, with all of the non-Chinese laundries being left alone.

[Traduction]

plus. Le gouvernement précédent, de même que le gouvernement actuel, s'étant abstenu de légiférer pour régler le problème, l'échappatoire est devenue de plus en plus attrayante.

A l'origine, on pensait qu'en venant au Canada, en y travaillant peut-être un an, en y faisant quelques liens et en se mariant, on serait autorisé à rester au Canada. Puis, il a fallu deux ans, puis trois ans. C'est alors qu'on a procédé à l'enquête administrative — et d'après ce que j'ai pu voir, il en est résulté une amnistie quasi totale, ce qui incite encore plus les gens à venir au Canada. C'est un peu comme si une enseignante lumineuse disait: «Si, après être entré, ici, vous savez profiter du processus d'examen des demandes de statut de réfugié, vous aurez d'assez bonnes chances de vous installer ici en permanence.»

On a suggéré aux divers paliers de gouvernement des façons de régler le problème. Toutes étant, à mon sens, meilleures que ce que prévoit le projet de loi C-55. C'est une autre question dont il faudrait certainement discuter.

Tout le monde s'entend pour dire que le processus ne devrait pas prendre plus de trois mois. Si tel était le cas, on supprimerait cette incitation à venir ici et à profiter du processus de statut de demande de réfugié.

Je sais que l'Association du barreau canadien, le *Committee for a Just and Fair Immigration and Refugee Policy*, divers groupes religieux et autres estiment que nous devons régler de façon appropriée le problème des personnes qui revendiquent le statut de réfugié sans y être jugées vraiment admissibles, qu'il s'agisse de Portugais, de Chiliens, de Jamaïcains, de Guyanais, de Sikhs. Peu importe leur nationalité.

Il faut vraiment régler cette question. Nous devons absolument faire en sorte que le système fonctionne rapidement, pour qu'on n'y voie pas une incitation à venir ici. Cependant, la bonne manière d'y parvenir n'est pas d'exclure des gens de ce processus et de s'exposer aux dangers inhérents au projet de loi C-55.

**La présidente:** Le témoin du Comité inter-Églises a rappelé une déclaration qu'a faite le Ministre quand il a comparu devant nous, à savoir qu'en invoquant le paragraphe 95(1), le gouvernement n'avait pas cherché à intenter des poursuites contre des groupes religieux. C'est une impression qu'ont eue divers organismes qui tentaient de venir en aide aux réfugiés.

Ce témoin a déclaré qu'il y voyait un cas d'application inégale de la loi, qu'elle soit intentionnelle ou non, et que c'était là un motif de contestation.

**M. Copeland:** J'ai lu tout ce témoignage, madame la présidente. Reste à savoir si le capitaine du navire échappera à des poursuites parce que les groupes religieux, eux, ne sont pas poursuivis.

Sans pouvoir donner la référence exacte, je me souviens d'une affaire aux États-Unis à propos de l'exploitation de buanderies chinoises à San Francisco. La défense a fait valoir que les seules buanderies poursuivies parce qu'elles ne se trouvaient pas dans des édifices de briques étaient des buanderies chinoises et qu'aucune buanderie non chinoise n'avait été inquiétée.



## [Text]

In that case, the court considered that to be selective prosecution based upon racial motives, and ruled against it.

I do not think the ship's captain would be successful in making the argument that, because the church groups are not being prosecuted, he cannot be prosecuted.

The reverse of that, however, is that the legislation will strike terror into the hearts of church groups and those helping people come to Canada, and particularly those helping legitimate refugees seeking to come to Canada to make a claim.

I think that is a real problem in bringing in this legislation, particularly the proposed Section 95(1).

**The Chairman:** Senator Grafstein, please.

**Senator Grafstein:** Thank you, Madam Chairman. I apologize for not having been in attendance from the outset of today's meeting. I have read through the brief of the Criminal Lawyers' Association, and I commend the witness for it. It is very clear cut and brings to our attention some recent decisions that trouble many of those who have looked at this bill.

I should like to focus on several areas not touched on by the brief. I realize you want to limit yourself to certain issues, but perhaps you might give us your views on the solicitor-client privilege aspect.

Bill C-84 seems to offend the normal Canadian standards with respect to solicitor-client privilege.

Do you have any comments to offer in that regard?

**Mr. Copeland:** Certainly I do not want immigration officials going through my office, if that is your question. It is a real problem in that those who are involved in immigration work may well have a sufficient case load to put us over the limit of ten, and as such may well be subject to search under this legislation. While certainly there are members of the legal profession who are less than wonderful in terms of their involvement in this area, certainly if a lawyer's office is to be searched, the legislation should provide that the seized material be sealed and not examined until such time as a court has ruled on the validity of the search and on the question of the solicitor-client privilege.

During the last long-term illegals amnesty, when dealing with applications made to the government in respect of the status of long-term illegals, we code-numbered the files and kept them apart from our normal filing system, thus making it difficult for anyone carrying out a search of our files to learn of the whereabouts of these individuals. As it happened, no such searches were carried out, but we did set the system up in that way with the search possibility in mind.

**Senator Grafstein:** While I understand the practical aspects, I am more concerned with the law itself. Under the Charter,

## [Traduction]

Dans ce cas, le tribunal a jugé qu'il s'agissait de poursuites sélectives fondées sur des motifs raciaux et il a débouté les demandeurs.

Je ne pense toutefois pas qu'un capitaine de navire réussisse à faire admettre que, parce qu'on ne poursuit pas les groupes religieux, il ne peut, lui, être poursuivi.

En revanche, la législation sèmera la terreur chez les groupes religieux et ceux qui aident des gens à entrer au Canada, et surtout ceux qui aident les réfugiés véritables à entrer au Canada pour y présenter une revendication de statut de réfugié.

C'est un véritable problème que pose ce texte de loi, et plus particulièrement le paragraphe 95(1).

**La présidente:** La parole est au sénateur Grafstein.

**Le sénateur Grafstein:** Merci, madame la présidente. Je regrette de n'avoir pu assister au début de la séance d'aujourd'hui. Ayant lu tout le mémoire de la *Criminal Lawyers' Association*, je tiens à féliciter le témoin. C'est un document très clair, où l'on signale quelques décisions récentes qui laissent perplexes un grand nombre de ceux qui ont examiné ce projet de loi.

J'aimerais pour ma part aborder plusieurs aspects dont il n'est pas question dans le mémoire. Je comprends que vous préféreriez vous en tenir à l'examen de données. Néanmoins, peut-être pourriez-vous nous exposer votre point de vue sur le secret professionnel de l'avocat.

Le projet de loi C-84 semble aller à l'encontre des normes canadiennes actuelles touchant le secret professionnel de l'avocat.

Avez-vous des observations à faire à ce sujet?

**M. Copeland:** Je n'aimerais certainement pas que des agents de l'immigration envahissent mon bureau, si c'est ce que vous voulez savoir. Le problème est d'autant plus réel que ceux qui s'occupent des questions d'immigration peuvent avoir suffisamment de dossiers sur les bras pour nous obliger à dépasser la limite de dix et nous exposer de ce fait aux perquisitions que prévoit ce texte de loi. Tout en reconnaissant qu'on trouve au sein de notre profession des personnes à qui leur participation à ce domaine ne fait pas honneur, il va sans dire que, s'il faut perquisitionner un cabinet d'avocat, la loi devrait prévoir que les documents saisis doivent être scellés et ne pas faire l'objet d'un examen tant qu'un tribunal n'a pas reconnu la validité de la perquisition et ne s'est pas prononcé sur la question du secret professionnel de l'avocat.

Au cours de la dernière amnistie accordée aux immigrants illégaux de longue date, nous avons eu à nous occuper de demandes présentées au gouvernement relativement au statut d'immigrants de ce type. Nous avons alors codifié numériquement leurs dossiers et les avons retirés de notre système de classement habituel pour qu'au cours d'une perquisition nos dossiers ne livrent pas facilement accès à des données concernant ces personnes. Il se trouve qu'on n'a effectué aucune perquisition, mais nous avons constitué le système de cette manière en pensant aux perquisitions.

**Le sénateur Grafstein:** Je saisis bien l'aspect pratique de la question, mais la Loi elle-même m'inquiète davantage. Aux



[Text]

one has the right to counsel. In your view, do the provisions dealing with solicitor-client privilege breach the Charter provisions, and specifically the right to counsel?

**Mr. Copeland:** I am not sure that I understand the point of your question. Are you talking about the search aspect?

**Senator Grafstein:** I am wondering whether the provisions of Bill C-84 constitute an abnormal interference with solicitor-client privilege and as such intervenes or contradicts, if you will, a person's right to counsel. That is basic law.

**Mr. Copeland:** There is nothing to preclude a search being carried out in a lawyer's office, in my view. If solicitor-client material is uncovered as a result of electronic surveillance, there are provisions in the legislation as to how that should be dealt with, and I feel that the same procedures should hold in respect of any searches conducted of a lawyer's office under this particular legislation.

One often reads of raids having been carried out at law offices. Borden Elliot has had the misfortune of having the police in their offices — and it is not that Borden Elliot was doing anything wrong, but the suggestion that some of the clients were involved in illegal activities. It is on that basis that the search was carried out.

I do not see that the search itself offends the Charter. However, if there are going to be search and seizure powers, there should be protection built-in in respect of any material that may be subject to the solicitor-client privilege.

**Senator Grafstein:** Bill C-84, as I understand it, would permit officials to enter into the offices of a law firm at any time of the night or day for the purpose of conducting a search, with no provision for the security of any documentation seized in such a search.

**Mr. Copeland:** That is correct.

**Senator Grafstein:** While I admit to not being as knowledgeable as others on this, that seems to me to fall below the normal standard in respect of such matters. I am thinking, for instance, of the standard which applies in narcotics cases.

In other words, Bill C-84 would establish a lower threshold in respect of search and seizure than that which exists in respect of cases involving narcotics.

I am wondering whether that would contradict the standard established in the charter in respect of the right to counsel.

**Mr. Copeland:** I am not sure how the lower standard has anything to do with an individual's right to counsel. I see the two as separate issues.

**Senator Grafstein:** I thought that "right to counsel" meant that a person, without fear, without prejudice, without fear or apprehension, should be able to feel free to attend at his lawyer's offices and deal with the issues on a solicitor-client basis, to fully and freely disclose what his concerns are.

[Traduction]

termes de la charte, on a droit à l'assistance d'un avocat. À notre avis, les dispositions relatives au secret professionnel de l'avocat vont-elles à l'encontre des dispositions de la Charte, et plus particulièrement du droit à l'assistance d'un avocat?

**M. Copeland:** Je ne suis pas sûr de bien saisir votre question. Songez-vous aux perquisitions?

**Le sénateur Grafstein:** Je me demande si les dispositions du projet de loi C-84 empiètent indûment sur le secret professionnel de l'avocat et si, pour cette raison, elles réduisent au briment le droit à l'assistance d'un avocat. C'est un droit fondamental.

**M. Copeland:** Je pense que rien n'interdit qu'on effectue une perquisition dans un cabinet d'avocat. Si, par surveillance électronique, on découvre des données protégées par le secret professionnel de l'avocat, la loi contient des dispositions exposant quoi faire dans ces cas. J'estime qu'il faudrait agir de même en ce qui concerne toute perquisition effectuée dans un cabinet d'avocat en vertu de ce texte législatif particulier.

On entend souvent parler de descentes effectuées dans des cabinets d'avocat. La maison Borden Elliot a eu l'infortune de voir la police descendre dans ses bureaux. Non pas qu'elle ait eu quoi que ce soit à se reprocher, mais on soupçonnait certains de ses clients d'avoir participé à des activités illégales. C'est en raison de ces allégations qu'on a perquisitionné.

Je ne pense pas que la perquisition elle-même aille à l'encontre des dispositions de la Charte. Cependant, si l'on doit accorder des pouvoirs de perquisition et de saisie, il faudrait prévoir des mesures protégeant tout document qui peut être couvert par le secret professionnel de l'avocat.

**Le sénateur Grafstein:** Si je comprends bien, le projet de loi C-84 permettrait aux autorités d'entrer dans un cabinet d'avocat à tout moment, du jour comme de la nuit, pour y perquisitionner, aucune disposition ne protégeant les documents qu'on pourrait alors saisir.

**M. Copeland:** Est-ce exact?

**Le sénateur Grafstein:** J'avoue ne pas m'y connaître autant que d'autres, mais il me semble qu'en l'occurrence on pose moins de conditions que, par exemple, dans les affaires de stupéfiants.

Autrement dit, le projet de loi C-84 permettrait d'effectuer des perquisitions et des saisies plus facilement qu'on l'autorise dans les affaires de stupéfiants.

Je me demande si on ne dérogerait pas ainsi à la norme définie dans la Charte en ce qui concerne le droit à l'assistance d'un avocat.

**M. Copeland:** Je ne vois pas en quoi le fait de pouvoir procéder plus facilement à une perquisition ou à une saisie peut avoir une incidence sur le droit à l'assistance d'un avocat. Ce sont pour moi deux questions distinctes.

**Le sénateur Grafstein:** Il me semble que ce droit à l'assistance d'un avocat signifie qu'une personne peut, sans crainte, ni préjudice ni appréhension, se sentir libre de se rendre au bureau de son avocat pour y traiter de questions à titre confidentiel et d'y exposer pleinement et librement la nature de ses préoccupations.

[Text]

In taking that course, that individual should then be protected against any unreasonable or unlawful intrusions by the state. That is the basis of the solicitor-client privilege. That goes back to the established law in the United States, and even back to the British tradition.

In allowing a standard of conduct by government officials which seems to fall below the standard set for something as abusive as Narcotic Control Act violations, are we establishing something which would run contrary to the charter?

**Mr. Copeland:** Clearly, this legislation, in relation to whether or not a search should even take place, violates section 8 of the charter as interpreted by the Supreme Court of Canada in *Hunter and Southam*. The *Hunter and Southam* decision holds that, rather than talking about evidence which "may" be found, it has to be evidence which "is" in the place of search.

**Senator Grafstein:** In effect, to apply the charter, there has to be a proportionality of reasonable balance. That is the test established by *Hunter and Southam*, and by other cases. In other words, if the evidence can be gathered in another way, in a way which is reasonable and which accomplishes the same purpose, that is how it should be done; if that route is not taken, one does not meet the established standard.

**Mr. Copeland:** Yes.

**Senator Grafstein:** That is the tentative conclusion I have arrived at. I am just wondering whether that would be reflective of your legal opinion.

**Mr. Copeland:** Yes, clearly it is. If it falls both below the standard and the exigent circumstances, warrantless search, we think, is unconstitutional, at least as it relates to the destruction of evidence. It may well not be unconstitutional as it relates to the potential loss of life.

**Senator Gigantès:** It may not be unconstitutional as it relates to the potential loss of life?

**Mr. Copeland:** Yes. If the provision is that a warrant is required to conduct a search but, in circumstances where an officer feels it would be impractical to get a warrant to search, in circumstances where there is a potential loss of life, the officer may be able to enter the premises without a warrant.

I make reference in the brief to the provisions under the Official Secrets Act and to subsection 101(2) of the Criminal Code.

So, a warrantless search, in circumstances where there is the potential loss of life, I think would make it under the charter; whereas, the same type of search in circumstances where there is the threat of destruction of evidence will not.

**Senator Grafstein:** Looking at Bill C-84 from that perspective, it falls short of maintaining the balance of constitutionality.

**Mr. Copeland:** Yes.

**Senator Grafstein:** Let me turn now to the detention issue. Based on the *Hunter and Southam* case, and others, a person

[Traduction]

Ce faisant, on devrait être protégé contre toute intrusion déraisonnable et illégale de l'État. C'est le fondement même du secret professionnel de l'avocat. Cela remonte au droit des États-Unis, et même à la tradition britannique.

En autorisant des fonctionnaires du gouvernement à adopter des critères de conduite qui semblent moins rigoureux que ceux établis pour des cas graves comme des violations de la Loi sur les stupéfiants, ne risquons-nous pas d'enfreindre les dispositions de la Charte?

**M. Copeland:** Pour ce qui est de la possibilité même d'une perquisition, ce projet de loi enfreint manifestement l'article 8 de la Charte, tel qu'il a été interprété par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Hunter contre Southam*. Dans sa décision, le juge a soutenu qu'il faut parler non pas d'éléments de preuve qui «peuvent» être trouvés, mais qui «se trouvent» sur les lieux de la perquisition.

**Le sénateur Grafstein:** En effet, pour appliquer les dispositions de la Charte, il faut qu'il y ait proportionnalité raisonnablement équilibrée. C'est le critère établi dans l'affaire *Hunter contre Southam* et dans d'autres causes. Autrement dit, si on peut recueillir des éléments de preuve d'une autre façon, qui soit raisonnable et qui donne le même résultat, on devrait le faire; sinon, on ne respecte pas le critère établi.

**M. Copeland:** C'est exact.

**Le sénateur Grafstein:** C'est la conclusion provisoire à laquelle je suis arrivé. Je me demande seulement si cela reflète votre opinion juridique.

**M. Copeland:** Oui, assurément. Nous pensons qu'une perquisition sans mandat, si elle ne répond pas au critère et aux dispositions relatives à une situation urgente, est inconstitutionnelle, du moins en ce qui concerne la destruction d'éléments de preuve. Elle ne l'est peut-être pas en ce qui concerne le danger de mort.

**Le sénateur Gigantès:** Elle n'est peut-être pas inconstitutionnelle en ce qui concerne le danger de mort?

**M. Copeland:** C'est exact. Si la disposition demande un mandat de perquisition, mais qu'un fonctionnaire estime qu'il serait difficile d'en obtenir un dans les circonstances par exemple, lorsqu'il y a danger de mort, il peut pénétrer dans les lieux sans mandat.

Dans le mémoire, je fais allusion aux dispositions prévues dans la Loi sur les secrets officiels et dans le paragraphe 101(2) du Code criminel.

Je pense donc qu'il serait acceptable, en vertu de la Charte de mener une perquisition sans mandat, en cas de danger de mort; par contre, une perquisition de ce genre en cas de menace de destruction d'éléments de preuve ne serait pas acceptable.

**Le sénateur Grafstein:** Vu sous cet angle, le projet de loi C-84 ne réussit pas à maintenir l'équilibre prévu dans la Constitution.

**M. Copeland:** C'est exact.

**Le sénateur Grafstein:** Permettez-moi de passer maintenant à la question de la détention. D'après l'affaire *Hunter contre*



[Text]

cannot be incarcerated on suspicion. Bill C-84, on the other hand, would allow a person to be incarcerated on the suspicion by an official that that person's name is not known, and the incarceration can last for as long as 28 days.

Is that a fair reading?

**Mr. Copeland:** Certainly it is a fair reading of what the bill says.

**Senator Grafstein:** Having said that, does that fall below the *Hunter vs Southam* test of proportionality?

**Mr. Copeland:** We think it violates Sections 7, 9 and 12 of the Charter and would not be protected by Section 1 of the Charter. In other words, it is not a reasonable limit prescribed by law "as can be demonstrably justified in a free and democratic society".

We take the position that executive-authorized detention is contrary to the Charter.

**Senator Grafstein:** I take it that that is your own view. Is that view also shared by the Criminal Lawyers' Association?

**Mr. Copeland:** The brief before you was vetted by Mr. Levy, the President of the Association, and I am authorized to present this brief on behalf of the Criminal Lawyers' Association.

It is difficult, obviously, to even get the whole Executive together to deal with the question, but it is a brief presented on behalf of the Criminal Lawyers' Association.

**Senator Grafstein:** And that association comprises 500 members, practising only in the province of Ontario?

**Mr. Copeland:** Yes. There have been attempts made to create a national organization. However, those attempts have come to naught thus far. Lawyers do not seem to work together very well, generally.

**Senator Grafstein:** The next area I am interested in is the question of crime without crime. In other words, where church groups or volunteers, without compensation—here, I exempt lawyers; I put lawyers in the culpable class. They are being paid to do a job.

**Mr. Copeland:** Sometimes.

**Senator Grafstein:** Let's include the lawyer who is acting *pro bono* and church groups who engage in this activity out of humanitarian considerations.

Is there any other crime, in your experience, where people can be charged for assisting in an act where there is no crime? In other words, it is a crime to assist a person, but, in fact, a crime is not found to have taken place.

**Mr. Copeland:** Because they are refugee claimants.

**Senator Grafstein:** Yes. I would ask you to dredge your memory and let us know whether there has ever been another

[Traduction]

*Southam*, et d'autres, une personne ne peut être incarcérée à la suite de soupçons. D'autre part, le projet de loi C-84 permettrait d'incarcérer une personne si un fonctionnaire soupçonne que son identité est inconnue, et l'incarcération peut durer jusqu'à 28 jours.

Est-ce une interprétation juste?

**M. Copeland:** C'est certainement une interprétation juste du projet de loi.

**Le sénateur Grafstein:** Cela étant dit, ce critère est-il moins rigoureux que celui prévu dans l'affaire *Hunter contre Southam*?

**M. Copeland:** Nous pensons qu'il enfreint les articles 7, 9 et 12 de la Charte et ne serait pas protégé par l'article 1 de la Charte. Autrement dit, il ne constitue pas une limite raisonnable prescrite par le droit «dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique».

Nous sommes d'avis qu'une détention autorisée par des hauts fonctionnaires est contraire aux dispositions de la Charte.

**Le sénateur Grafstein:** Si je comprends bien, c'est votre propre avis, mais est-ce également celui de l'Association des avocats au criminel?

**M. Copeland:** Le mémoire que vous avez devant vous a été examiné soigneusement par M. Levy, président de l'Association, et je suis autorisé à le présenter au nom de l'Association des avocats au criminel.

De toute évidence, il est difficile de rassembler tous les cadres pour discuter de la question, mais ce mémoire est quand même présenté au nom de l'Association des avocats au criminel.

**Le sénateur Grafstein:** Et cette association comprend 500 membres, qui n'exercent leur pratique qu'en Ontario?

**M. Copeland:** C'est exact. On a tenté de créer un organisme national, mais ces tentatives n'ont abouti à rien jusqu'ici. En général, les avocats ne semblent pas pouvoir bien travailler ensemble.

**Le sénateur Grafstein:** Le point suivant qui m'intéresse porte sur la question de crime sans crime. Autrement dit, lorsque des groupes religieux ou des bénévoles, sans rémunération—ici, j'exclus les avocats; je mets les avocats dans la catégorie des coupables. Ils sont payés pour faire un travail.

**M. Copeland:** Parfois.

**Le sénateur Grafstein:** Incluons également l'avocat qui agit pour le bien public et des groupes religieux qui s'engagent dans des activités d'immigration illégale pour des considérations d'ordre humanitaire.

D'après votre expérience, des personnes peuvent-elles être accusées de crime pour avoir aidé quelqu'un à commettre un acte non criminel? En d'autres termes, il est un crime d'aider une personne qui, en fait, n'a pas commis de crime.

**M. Copeland:** Parce qu'il s'agit de demandeurs du statut de réfugié.

**Le sénateur Grafstein:** C'est exact. Je vous demande d'aller fouiller dans votre mémoire et de nous dire s'il y a déjà eu un

[Text]

example of that type of thing in Western legal jurisprudence. I cannot remember one. It may be that one exists, but I cannot think of one.

**Mr. Copeland:** I cannot think of any such example off the top of my head, Senator Grafstein.

**Senator Grafstein:** So, would that not fall below the standard established by the Charter in terms of fair and just and equitable treatment, and so forth?

**Mr. Copeland:** Perhaps.

**Senator Grafstein:** I would ask you to give some thought to that. It is something which troubles me. Perhaps your Association, which is more familiar with these matters than I, might be able to assist in that regard.

Finally, let me deal with the question in respect of the international convention.

I take it that your Association has not dealt with whether or not this proposed legislation would be in breach of our international convention in respect of refugees.

**Mr. Copeland:** No, we have not dealt with that, and I am certainly not equipped to deal with it. I gather that Professor Hathaway, who will be appearing before you later in the week, has some expertise in that area.

**Senator Grafstein:** That concludes my questioning. Thank you for your responses, Mr. Copeland.

**Senator Nurgitz:** In relation to the solicitor-client privilege and the seizure of documents from a lawyer's offices, would not the provisions of section 444.1 of the Criminal Code not apply to seizures of that kind?

In the event of the seizure of documents from a lawyer, the first thing that happens is that, before the document can even be examined by the seizing officer, or a copy made, it must be secured in a sealed fashion, and a hearing is then held to determine whether or not the confidentiality can be disclosed.

Would not section 444.1 of the Criminal Code apply to a seizure such as is contemplated under Bill C-84?

**Mr. Copeland:** Yes, it would appear so. Subsection 444.1(2) reads:

(2) Where an officer acting under the authority of this or any other Act of Parliament is about to examine, copy or seize a document in the possession of a lawyer—

**Senator Nurgitz:** Yes. Then, the question of the standard which Senator Grafstein referred to would be dealt with by section 444.1 of the Criminal Code.

**Mr. Copeland:** It would appear to be, yes.

**The Chairman:** Senator Grafstein, please.

**Senator Grafstein:** I take it you are saying, Senator Nurgitz, and the witness is saying, that, by incorporation by reference into this bill, the standard in the Criminal Code applies.

Is that the case?

**Mr. Copeland:** Yes.

[Traduction]

autre exemple de ce genre de situation dans la jurisprudence en Occident. Je ne peux m'en rappeler. Il en existe peut-être un, mais il ne me vient pas à l'esprit.

**M. Copeland:** Je ne peux trouver pareil exemple sur-le-champ, sénateur Grafstein.

**Le sénateur Grafstein:** Ainsi, ce critère serait-il trop rigoureux par rapport au critère de traitement juste et équitable établi dans la Charte?

**M. Copeland:** Peut-être.

**Le sénateur Grafstein:** Je vous demanderais d'y réfléchir, car cela me préoccupe. Votre association, qui connaît plus ces questions que moi, pourrait peut-être nous aider à les élucider.

Finalement, permettez-moi d'aborder la question traitant de la convention internationale.

Si je comprends bien, votre association ne s'est pas demandée si ce projet de loi violerait les dispositions de notre convention internationale qui concernent les réfugiés.

**M. Copeland:** Non, nous ne nous sommes pas interrogés à ce sujet, et je ne suis certainement pas en mesure de le faire. Je crois savoir que le professeur Hathaway, qui comparaitra devant le Comité plus tard cette semaine, possède des connaissances dans ce domaine.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai terminé. Je vous remercie de vos réponses, monsieur Copeland.

**Le sénateur Nurgitz:** En ce qui concerne le privilège des communications entre client et avocat, et la saisie de documents dans le cabinet d'un avocat, les dispositions de l'article 444.1 du Code criminel ne s'appliquent-elles pas à des saisies de ce genre?

En cas de saisie de documents en la possession d'un avocat, avant même que le fonctionnaire qui les a saisis puisse les examiner ou en faire une copie, il doit les sceller. On tiendra ensuite une audience pour déterminer si on peut en divulguer des éléments confidentiels.

L'article 444.1 du Code criminel ne viserait-il pas une saisie comme celle qui est prévue en vertu du projet de loi C-84?

**M. Copeland:** Oui, il semblerait que ce soit le cas. Le paragraphe 444.1(2) se lit ainsi:

(2) Lorsqu'un fonctionnaire agissant sous l'autorité de la présente loi ou de toute autre loi du Parlement est sur le point d'examiner, de copier ou de saisir un document en la possession d'un avocat—

**Le sénateur Nurgitz:** Oui. Puis, on invoquerait l'article 444.1 du Code criminel pour traiter du critère auquel le sénateur Grafstein a fait allusion.

**M. Copeland:** Il semblerait que oui.

**La présidente:** Sénateur Grafstein, je vous prie.

**Le sénateur Grafstein:** Si je comprends bien, le sénateur Nurgitz et le témoin disent que le critère du Code criminel s'applique en ce qui concerne le projet de loi.

Est-ce le cas?

**M. Copeland:** Oui.



[Text]

**Senator Grafstein:** What happens in the event of any inconsistency between the two?

**Senator Nurgitz:** Where would it be inconsistent, Senator Grafstein, if I may ask?

**Mr. Copeland:** I do not think it is inconsistent. The bill is silent on the subject, and subsection 444.1(2) says that it applies to any other Act of Parliament.

**Senator Gigantès:** Perhaps we could have the relevant passage of the Criminal Code read into the record.

**Senator Nurgitz:** Yes. The relevant passage reads as follows:

(2) Where an officer acting under the authority of this or any other Act of Parliament is about to examine, copy or seize a document in the possession of a lawyer who claims that a named client of his has a solicitor-client privilege in respect of that document, the officer shall, without examining or making copies of the document,

(a) seize the document and place it in a package and suitably seal and identify the package; and

(b) place the package in the custody of the sheriff of the district or county in which the seizure was made, or if there is agreement in writing that a specified person act as custodian, in the custody of that person.

I then go to subsection (3)(a), which reads as follows:

(a) within fourteen days from the day the document was so placed in custody, apply, on two days' notice of motion to all other persons entitled to make application, to a judge for an order

(i) appointing a place and a day, not later than twenty-one days after the date of the order, for the determination of the question whether the document should be disclosed—

So, a time and place is determined to hear the substantive claim, and then a decision is made as to whether or not the document can be disclosed.

**Senator Gigantès:** What you are saying is that an immigration officer, in going into a lawyer's office and seizing a document, is obliged to follow that procedure, notwithstanding that that procedure is not specified in Bill C-84.

**Senator Nurgitz:** That is correct.

**Senator Flynn:** This was enacted in the context of investigations under the Income Tax Act, and not in the context of the legislation before us. It does, however, apply to any act of Parliament.

**Senator Nurgitz:** Yes.

**Senator Flynn:** While one could make the argument that these matters should be dealt with by the Security Intelligence Review Committee as opposed to the Federal Court, as you

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Qu'arrive-t-il si les deux se contredisent?

**Le sénateur Nurgitz:** Puis-je vous demander où il y aurait contradiction, sénateur Grafstein?

**M. Copeland:** Je ne crois pas qu'il y ait contradiction. Le projet de loi passe cette question sous silence, et le paragraphe 444.1(2) indique que le critère s'applique à toute autre loi du Parlement.

**Le sénateur Gigantès:** Peut-être pourrions-nous faire inscrire dans le compte rendu le passage pertinent du Code criminel.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui. Le passage en question se lit ainsi:

(2) Lorsqu'un fonctionnaire agissant sous l'autorité de la présente loi ou de toute autre loi du Parlement est sur le point d'examiner, de copier ou de saisir un document en la possession d'un avocat qui prétend qu'un de ses clients, nommément désigné, jouit du privilège des communications entre client et avocat en ce qui concerne ce document le fonctionnaire doit, sans examiner le document ni le copier:

a) le saisir et en faire un paquet qu'il doit convenablement sceller et identifier;

b) confier le paquet à la garde du shérif du district ou du comté où la saisie a été effectuée ou, s'il existe une entente écrite désignant une personne qui agira en qualité de gardien, à la garde de cette dernière.

Je passe ensuite à l'alinéa (3)a), qui se lit ainsi:

a) dans un délai de quatorze jours à compter de la date où le document a été placé sous garde, demander à un juge, moyennant un avis de présentation de deux jours adressé à toute autre personne qui pourrait faire une demande, de rendre une ordonnance.

(i) fixant une date, au plus tard vingt et un jours après la date de l'ordonnance, et un endroit, où sera décidée la question de savoir si le document doit être communiqué . . .

Ainsi, on détermine la date et l'endroit de l'audition de la revendication de fond, puis on décide si le document peut être communiqué.

**Le sénateur Gigantès:** Vous dites qu'un agent d'immigration qui pénètre dans le cabinet d'un avocat et y saisit un document doit suivre cette procédure, bien qu'elle ne soit pas précisée dans le projet de loi C-84.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Cette procédure a été établie dans le cadre d'enquêtes menées en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, et non pas du projet de loi que nous étudions. Elle s'applique cependant à toute loi du Parlement.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Bien qu'on puisse soutenir que ces questions devraient être examinées par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, plutôt que par la Cour fédérale, comme vous l'avez fait, les juges de la Cour

[Text]

have done, certainly the Federal Court judges assigned to the task would, over time, acquire experience in this area.

While you might not like the idea of these matters being dealt with by the Federal Court, it may be that you will come to like the judges designated by the Chief Justice for that purpose. After all, they can go into the same detail as the Security Intelligence Review Committee.

**Mr. Copeland:** There is a very different test before the Security Intelligence Review Committee than there is before the Federal Court judge, aside from the difference in the potential attitudes and expertise of the two decision-makers. All the Federal Court judge has to be satisfied of is that the decision made by the minister or ministers was, on the basis of the material before them, a reasonable one.

Before the Security Intelligence Review Committee, CSIS is obliged to establish that the individual concerned is probably a member of that category.

**Senator Flynn:** I do not see a difference in fact. The judge can go as far as he wishes, under this text.

**Mr. Copeland:** The minister merely has to establish that the information he relied upon in making the decision was reasonable.

**Senator Flynn:** If the judge is not satisfied, he can ask for more information.

**Mr. Copeland:** Certainly. But, it is not a question of proving. All the minister has to do is to outline the information which was relied upon in arriving at the decision and whether or not, in view of that, it was a reasonable decision. Before the Security Intelligence Review Committee, the minister has to present evidence that the person under investigation fits into that category. In other words, it is not simply a matter that the minister was informed by the U.S. authorities that the individual concerned was selling guns to the IRA. Rather, there would have to be some evidence produced to prove that he was in fact selling guns to the IRA.

It is a very different onus.

**Senator Flynn:** As I read it, the judge would have to determine whether or not there was a basis for the search.

**Mr. Copeland:** That is not the way I read it.

**Senator Flynn:** There is no restriction on the jurisdiction of the judge.

**Mr. Copeland:** There is no restriction on the jurisdiction of the judge, I agree. The bill does set out the decision the judge is to make, and it is a very different decision from that which the Security Intelligence Review Committee is supposed to make.

**Senator Flynn:** To go the route of the Security Intelligence Review Committee would mean adding additional members to that committee, or perhaps the establishment of a specialized tier of that committee for purposes of hearing these applications.

[Traduction]

fédérale assignés à cette fonction finiraient certainement par acquérir une expérience dans ce domaine.

Bien que vous n'aimiez peut-être pas l'idée que ces questions soient étudiées par la Cour fédérale, vous finirez peut-être par aimer les juges désignés à cette fin par le juge en chef. Après tout, ils peuvent entrer dans les mêmes détails que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

**M. Copeland:** Le critère que doit appliquer le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité est très différent de celui que doit appliquer le juge de la Cour fédérale, sans parler de la différence qui peut exister dans les attitudes et le savoir-faire éventuels entre ces deux décisionnaires. Tout ce que le juge de la Cour fédérale a à faire, c'est de s'assurer que la décision prise par le ou les ministres était raisonnable, compte tenu des éléments d'information à leur disposition.

Devant le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, le SCRS est tenu d'établir que la personne concernée est probablement membre de cette catégorie.

**Le sénateur Flynn:** En fait, je ne vois aucune différence. Selon ce texte, le juge peut aller aussi loin qu'il le désire.

**M. Copeland:** Le Ministre n'a qu'à établir que les éléments d'information sur lesquels il s'est fondé pour prendre la décision étaient raisonnables.

**Le sénateur Flynn:** Si le juge n'est pas satisfait, il peut demander d'autres éléments d'information.

**M. Copeland:** Certainement, mais il n'y a pas question de prouver quoi que ce soit. Tout ce que le Ministre a à faire, c'est de décrire les éléments d'information sur lesquels on s'est fondé pour parvenir à la décision et, compte tenu de cela, de déterminer si cette décision était raisonnable. Devant le Comité des activités de surveillance des activités de renseignement de sécurité, le Ministre doit présenter des éléments de preuve selon lesquels la personne faisant l'objet d'une enquête fait partie de cette catégorie. Autrement dit, la question n'est pas simplement de savoir que les autorités américaines ont informé le Ministre que la personne concernée vendait des armes à l'IRA. Il faudrait plutôt produire des éléments de preuve indiquant qu'elle vendait effectivement des armes à l'IRA.

C'est une responsabilité très différente.

**Le sénateur Flynn:** Si je lis bien, il faudrait que le juge détermine si la perquisition était justifiée.

**M. Copeland:** Ce n'est pas la façon dont je lis le texte.

**Le sénateur Flynn:** La compétence du jugement fait l'objet d'aucune restriction.

**M. Copeland:** J'en conviens. Le projet de loi indique la décision que le juge est appelé à prendre, et il s'agit d'une décision très différente de celle que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité est censé prendre.

**Le sénateur Flynn:** Pour faire intervenir le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, il faudrait y ajouter des membres supplémentaires, ou peut-être établir au sein de ce comité un groupe spécialisé chargé d'entendre ces demandes de perquisition.



[Text]

**Mr. Copeland:** I point out that there has only been one case in three years of this type, to my knowledge. Mind you, I am not privy to everything that the Security Intelligence Review Committee does.

**Senator Flynn:** Then, Mr. Atkey did not have a serious argument when he suggested that they do not have the time to deal with these cases.

**Mr. Copeland:** He was talking about citizenship cases and about immigration cases where they are seeking to deport permanent residents on security grounds, and those cases are staying with the Security Intelligence Review Committee. This provision relates only to visitors.

**The Chairman:** Senator Grafstein, please.

**Senator Grafstein:** I have now had a chance to look at section 444.1 of the Criminal Code and it raises a couple of other questions in my mind.

Going back to section 443, is there not a difference in the approach? In order to obtain a warrant to conduct a search, the justice must be satisfied, on reasonable ground, that there is something to be found relating to an offence against the act. But, that is not the test vis-à-vis the search under the—

**Mr. Copeland:** Subsection 443(1)(b) reads:

(b) anything that there is reasonable ground to believe will afford evidence with respect to the commission of an offence against this Act or any other Act of Parliament—

The standards are different in that Bill C-84 talks about the fact that there "may" be evidence, whereas section 443 of the Criminal Code reads "is" evidence.

**Senator Grafstein:** But that is the Criminal Code test. The Criminal Code test is that there "is" evidence, as opposed to the possibility. It is a different test.

**Mr. Copeland:** Yes. In the brief we say that the standard in Bill C-84 violates section 8 of the charter, and in that regard we rely on the comments of Chief Justice Dickson in *Hunter vs Southam*.

**Senator Grafstein:** Looking next at section 444 of the Criminal Code, again there would appear to be a different treatment in the Criminal Code from that which is contained in Bill C-84. Under subsection 444(3) it must be exercised by day, unless a justice authorizes its execution by night.

That is not a requirement under Bill C-84.

**Mr. Copeland:** No.

**Senator Grafstein:** So, again, we have a different standard.

**Mr. Copeland:** Yes.

**Senator Grafstein:** The source for my final question is the "learned Justice MacEachen of the High Court of the Senate."

[Traduction]

**M. Copeland:** Je souligne qu'à ma connaissance il n'y a eu qu'un cas de ce genre en trois ans. J'avoue ne pas être au courant de tout ce que fait le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

**Le sénateur Flynn:** Alors, M. Atkey n'avait pas un argument sérieux quand il a déclaré que le Comité n'avait pas le temps de traiter ces cas.

**M. Copeland:** Il parlait de cas de citoyenneté et d'immigration, lorsqu'on cherche à expulser des résidents permanents pour des motifs de sécurité, et ces cas continuent d'être étudiés par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Cette disposition-ci ne concerne que les visiteurs.

**La présidente:** Sénateur Grafstein, je vous prie.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai enfin pu examiner l'article 444.1 du Code criminel, et j'ai quelques autres questions à poser à ce sujet.

À l'article 443, l'approche n'est-elle pas différente? Afin d'obtenir un mandat de perquisition, le juge doit être convaincu qu'on peut trouver une chose qui, pour un motif raisonnable, porte à croire qu'elle fournira une preuve concernant la perpétration d'une infraction à la loi. Mais, ce n'est pas là le critère utilisé par rapport à une perquisition menée en vertu...

**M. Copeland:** L'alinéa 443(1)b) se lit ainsi:

b) une chose qui, pour un motif raisonnable, porte à croire qu'elle fournira une preuve touchant la perpétration d'une infraction à la présente loi, ou à toute autre loi du Parlement...

Les critères sont différents, en ce sens que le projet de loi C-84 traite du fait qu'il «peut» y avoir des éléments de preuve, alors que l'article 443 du Code criminel indique qu'il y «a» des preuves.

**Le sénateur Grafstein:** Mais c'est le critère appliqué dans le Code criminel. Il parle d'une certitude plutôt que d'une possibilité. C'est un critère différent.

**M. Copeland:** Oui. Dans le mémoire, nous disons que le critère prévu dans le projet de loi C-84 enfreint les dispositions de l'article 8 de la Charte et, à cet égard, nous invoquons les observations faites par le juge en chef Dickson dans la cause *Hunter contre Southam*.

**Le sénateur Grafstein:** Si je passe ensuite à l'article 444 du Code criminel, là encore, il semblerait que le Code criminel ne traite pas les mandats de perquisition de la même façon que le fait le projet de loi C-84. En vertu du paragraphe 444(3), la perquisition doit avoir lieu le jour, à moins qu'un juge autorise qu'elle ait lieu la nuit.

Le projet de loi C-84 ne prévoit pas cette disposition.

**M. Copeland:** Non.

**Le sénateur Grafstein:** Ainsi, là encore, le critère est différent.

**M. Copeland:** Oui.

**Le sénateur Grafstein:** La source de ma dernière question est «l'éminent juge MacEachen, de la Cour supérieure du Sénat».

## [Text]

Subsection 444.1(2) reads:

Where an officer acting under the authority of this or any other Act of Parliament is about to examine, copy or seize a document in the possession of a lawyer who claims that a named client of his has a solicitor-client privilege . . . shall, without examining or making copies of the document,

(a) seize the document and place it in a package and suitably seal and identify the package; and—

That begs the question of how an immigration officer knows what to seize in a lawyer's office.

**Mr. Copeland:** There is no question that every time an officer goes in to seize something, he will have to look at it in order to determine whether or not it is one of the items that is sought after.

**Senator Grafstein:** But the section in the Criminal Code says that an officer cannot examine anything that is subject to solicitor-client privilege; that he has to seal it.

Is this not an invitation to a fishing expedition for an immigration officer to go into a lawyer's offices and take not just material related to a particular client but a whole filing cabinet?

**Mr. Copeland:** I think that could happen, yes.

**Senator Grafstein:** Looking at this section of the Criminal Code and the other section, does that not go against the test of proportionality? It seems that the powers are not consistent with the penalty or with the objective? It is too much power related to too little result.

In my view, Bill C-84 is rife with that. The power is not proportional to the evil.

**Mr. Copeland:** It is not only not proportional to the evil, but I am not sure that the government has established much in the way of a need for many of the things they are seeking the power to do under this legislation.

**The Chairman:** It would appear that there are no further questions.

Thank you, Mr. Copeland, for your presentation.

Before adjourning, I wish to inform members of the committee that the meeting on Thursday next will not be held at 9.30 a.m. as previously announced, but at 11 a.m.

The committee has had a number of requests for the reimbursement of travel expenses. Specifically, we have a request from Professors Hathaway and Angus for reimbursement of travel and accommodation expenses in respect of their appearance before the committee. In that regard, I would ask for a motion.

**Senator Grafstein:** I so move, Mr. Chairman.

**The Chairman:** All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

## [Traduction]

Le paragraphe 444.1(2) se lit ainsi:

(2) Lorsqu'un fonctionnaire agissant sous l'autorité de la présente loi ou de toute autre loi du Parlement est sur le point d'examiner, de copier ou de saisir un document en la possession d'un avocat qui prétend qu'un de ses clients, nommément désigné, jouit du privilège des communications entre client et avocat en ce qui concerne ce document le fonctionnaire doit, sans examiner le document ni le copier:

a) le saisir et en faire un paquet qu'il doit convenablement sceller et identifier;

On peut se demander comment un agent d'immigration peut savoir quoi saisir dans le cabinet d'un avocat.

**M. Copeland:** Il ne fait aucun doute que chaque fois qu'un fonctionnaire pénétrera dans un cabinet d'avocat pour saisir des documents, il devra les examiner afin de déterminer s'il s'agit d'une des choses qu'on cherche.

**Le sénateur Grafstein:** Mais l'article du Code criminel indique qu'un fonctionnaire ne peut examiner quoi que ce soit qui fait l'objet du privilège des communications entre client et avocat; il doit sceller le document.

Cela n'incite-t-il pas un agent d'immigration à pénétrer dans le cabinet d'un avocat et à saisir non seulement des documents concernant un client en particulier, mais tout un classeur?

**M. Copeland:** Je pense que cela pourrait en effet se produire.

**Le sénateur Grafstein:** Si l'on regarde l'article du Code criminel et l'article du projet de loi, cela ne va-t-il pas à l'encontre du critère de proportionnalité? Il semble que les pouvoirs ne correspondent pas à la peine ou à l'objectif. Il y a trop de pouvoir et trop peu de résultats.

À mon avis, le projet de loi C-84 abonde de problèmes de ce genre. Le pouvoir n'est pas proportionnel au mal.

**M. Copeland:** Non seulement il n'est pas proportionnel au mal, mais je ne suis pas certain que le gouvernement ait bien déterminé la nécessité de bon nombre de mesures qu'il veut pouvoir prendre en vertu de ce projet de loi.

**La présidente:** Il semble qu'il n'y ait plus de questions.

Monsieur Copeland, je vous remercie de votre exposé.

Avant de lever la séance, je désire informer les membres du Comité que la séance de jeudi prochain n'aura pas lieu à 9 h 30, comme on l'avait annoncé précédemment, mais à 11 heures.

Le Comité a reçu certaines demandes de remboursement de frais de déplacement. Notamment, les professeurs Hathaway et Angus ont demandé un remboursement des frais de déplacement et de logement qu'ils ont engagés lors de leur comparution devant le Comité. Je demande donc qu'on propose une motion.

**Le sénateur Grafstein:** J'en fais la proposition, monsieur le président.

**La présidente:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** I should point out that the committee has written to the chairman of the Internal Economy Committee requesting that a policy decision be made in respect of the reimbursement of travel and accommodation expenses for witnesses.

The committee adjourned.

[Traduction]

**La présidente:** Je souligne que le Comité a écrit au président du Comité de la régie interne pour lui demander de prendre une décision à l'égard du remboursement des frais de déplacement et de logement des témoins.

La séance est levée.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the Criminal Lawyers' Association:*  
Mr. Paul D. Copeland, Vice-President.

*De la «Criminal Lawyers' Association»:*  
M. Paul D. Copeland, vice-président.





Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87



Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, October 7, 1987

Le mercredi 7 octobre 1987

**Issue No. 31**

**Fascicule n° 31**

**Sixth proceedings on:**

**Sixième fascicule concernant:**

Consideration of Bill C-84, "An  
Act to amend the Immigration Act, 1976  
and the Criminal Code in  
consequence thereof"

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976  
et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*  
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Flynn	*Murray (or Doody)
Gigantès	Robertson
Grafstein	Stanbury
Hébert	Wood

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Doyle for that of the Honourable Senator Rossiter (*October 7, 1987*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman  
*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Flynn	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Robertson
Grafstein	Stanbury
Hébert	Wood

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Doyle à celui de l'honorable sénateur Rossiter (*le 7 octobre 1987*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 7, 1987

(42)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:40 p.m., this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cogger, Doyle, Flynn, Gigantès, Hébert, Lewis, MacEachen, Nurgitz and Stanbury. (9)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Witness:*

*From the Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy:*

Mr. Lorne Waldman, lawyer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witness made a statement and answered questions.

At 5:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 7 OCTOBRE 1987

(42)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 40 sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Flynn, Gigantès, Hébert, Lewis, MacEachen, Nurgitz et Stanbury. (9)

*Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>mes</sup> Katharine Dunkley et Margaret Young, attachée de recherche.

*Témoïn:*

De la «Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy»:

M. Lorne Waldman, avocat.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.»

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 7, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 3.45 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we have with us today Mr. Lorne Waldman, a Toronto lawyer and the Director of the Canadian Jesuit Refugee Program and spokesperson for the Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy. It is my understanding that Mr. Waldman has an opening statement and will then submit himself to questions.

**Mr. Lorne Waldman, Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy:** Mr. Chairman, on behalf of the Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy, I should like to thank the committee for this opportunity to appear before you. The Coalition is an umbrella group, bringing together a diverse group of labour, church, ethnic, legal and human rights organizations, all united behind a broad coalition statement and all united in their concern about the direction of our refugee policy.

The Coalition has branches in Nanaimo, Vancouver and Victoria, British Columbia; in Calgary and Edmonton, Alberta; in Winnipeg, Manitoba; in Toronto, Ontario; in Montreal, Quebec; in Halifax, Nova Scotia; and in St. John's, Newfoundland. The organizations which have supported the Coalition statement include the Canadian Auto Workers, the Ontario Federation of Labour and the National Action Committee on the Status of Women. Those are but to name a few.

I myself am an immigration lawyer and have been involved in refugee matters since 1974, during the parliamentary debate on the reform of Bill C-24, which became the new Immigration Act in 1978.

During the debate in the summer of 1977, I was hired by another former coalition that was concerned about that bill, and was party to witnessing the whole legislative procedure that brought into effect the Immigration Act. I had been representing refugee claimants since 1974. So I have a good deal of expertise in the area.

I believe that we all agree with the stated objectives of the bill, as they are expressed—perhaps with a few minor reservations, but I will not go into them—in clause 2.1: to preserve access to the determination process of genuine refugees, to control abuse of the system, to deter smugglers, and to respond to security concerns.

However, I believe that the bill, in its present form, does not fulfil any of those stated principles. Since it is clear that the bill is in response to a public perception of abuse of the determination procedure, I believe it would be useful to begin my

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, mercredi 7 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, se réunit aujourd'hui à 15 h 45 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous avons avec nous aujourd'hui un avocat de Toronto, M. Lorne Waldman, qui est également directeur du Canadian Jesuit Refugee Program, et porte-parole de la Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy. Je pense que M. Waldman a un exposé à nous présenter, puis nous lui poserons des questions.

**M. Lorne Waldman, Coalition for Just Refugee and Immigration Policy:** Monsieur le président, au nom de notre coalition, je voudrais remercier le comité de m'avoir invité à comparaître devant vous. La Coalition constitue un regroupement d'organismes du monde du travail, du monde religieux, de groupes ethniques, de juristes et de défenseurs des droits de la personne, qui s'entendent sur un certain nombre de grands principes et qui partagent des préoccupations concernant l'orientation de notre politique à l'égard des réfugiés.

La Coalition est présente à Nanaimo, à Vancouver et à Victoria en Colombie-Britannique, à Calgary et à Edmonton en Alberta, à Winnipeg au Manitoba, à Toronto en Ontario, à Montréal au Québec, à Halifax en Nouvelle-Écosse et à Saint-Jean de Terre-Neuve. Les organismes qui ont approuvé la déclaration de principe de la coalition comprennent les Travailleurs unis de l'automobile du Canada, la Fédération du travail de l'Ontario et le Comité national d'action sur le statut de la femme, pour n'en citer que quelques-uns.

Je suis avocat spécialiste de l'immigration et je m'occupe de problèmes de réfugiés depuis 1974; je suis intervenu dans le débat parlementaire sur la réforme du projet de loi C-24, qui est devenu la nouvelle Loi sur l'immigration en 1978.

Au cours du débat de l'été 1977, j'ai été recruté par une autre coalition qui se préoccupait de ce projet de loi, et qui a suivi tout le processus législatif précédant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'immigration. Depuis 1974, je représente des personnes qui revendiquent le statut de réfugié. J'ai donc une certaine expérience dans ce domaine.

Je pense que nous acceptons tous les objectifs déclarés du projet de loi—malgré quelques réserves mineures, que je n'aborderai pas en détail—tels qu'ils apparaissent à l'article 2.1, c'est-à-dire préserver l'accès à la procédure de détermination pour les personnes qui ont véritablement besoin de protection, contrôler les fréquents abus de la procédure, dissuader les fraudeurs d'entrer au Canada et répondre aux préoccupations en matière de sécurité.

Malheureusement, je ne pense pas que dans sa forme actuelle, le projet de loi soit conforme à ces principes. Comme il constitue manifestement une réponse aux Canadiens qui ont l'impression que l'on abuse de la procédure de détermination,



*[Text]*

remarks by putting the whole question of abuse into a broad historical perspective; so that afterwards I can look at the bill from a broader vantage point.

In 1969 Canada ratified the convention relating to the status of refugees and the protocol. It was that convention which obligated Canada to set up some form of determination system whereby we could decide whether a person, who claimed to be a refugee, was in fact a refugee; and it obligated us under international law not to send refugee claimants back to the country where they feared persecution. That is the concept of *refoulement*.

There was no formal procedure enacted in the legislation until 1978, when the new Immigration Act came into effect; but in the years 1974 and 1975 we saw the first significant flow of refugee claimants coming to Canada. At that time I had the privilege to represent many Chileans who were forced to flee the dictatorship in Chile and who came to Canada seeking refuge, because Canada at that time was for them a natural country of asylum. The regimes in South America that were neighbouring Chile were also in the throes of great civil unrest, and the Chileans could get on a plane in Santiago and arrive in a very brief period of time in Toronto and make claims to refugee status. The vast majority of the claimants who came during that period were given protection as convention refugees.

It was not, however, until April of 1978, when the Immigration Act was amended, that we had a formal procedure whereby the government could determine whether or not a person's claim to refugee status was a valid one. I should like to point out that some of the same witnesses who have appeared before this committee, and others who will appear, were before the committee studying Bill C-24 and at that time argued that the procedure which the government put into place—which is our current refugee determination procedure, which has been subject to so much criticism—was not going to work, that it was a very convoluted and time-consuming procedure. Also it was unfair, because it denied the refugee claimant the right to a hearing before the person who made the decision.

The Immigration officials at that time disagreed with us and said that we were being foolish and naive; but I think that history has proved that we were right in 1977, when we argued for a simpler system which gave access to all people to an oral hearing quickly and efficiently.

However, since the flow of refugee claimants in the late 1970s was not terribly significant—there was not a large number of claimants at that time—there was not a major problem until, I would say, about 1980. It was in 1980 that we began to perceive that the current system was beginning to get backlogged. We had a significant number of claims in the backlog and the time for processing a claim grew from eight months, in the initial procedures in 1978 when the bill came into effect, to

*[Traduction]*

je pense qu'il serait utile de commencer mon exposé en plaçant toute la question des abus dans une vaste perspective historique, de façon à pouvoir par la suite considérer le projet de loi d'un point de vue positif plus large.

En 1969, le Canada a ratifié la convention concernant le statut de réfugié ainsi que le protocole. C'est cette convention qui a obligé le Canada à se doter d'un régime de détermination lui permettant de décider si une personne qui revendiquait le statut de réfugié était effectivement un réfugié; par ailleurs, aux termes du droit international, le Canada ne peut renvoyer les personnes qui revendiquent le statut de réfugié dans le pays où elles craignent d'être persécutées. C'est la notion de *refoulement*.

Aucune procédure officielle n'a été adoptée par la voie législative avant 1978, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur l'immigration, mais en 1974 et 1975, on a vu arriver au Canada une première vague importante de personnes qui revendiquaient le statut de réfugié. À cette époque, j'ai eu le privilège de représenter de nombreux Chiliens contraints de fuir le régime dictatorial du Chili; ils cherchaient refuge au Canada, qui constituait à cette époque pour eux une terre d'asile naturelle. Les pays d'Amérique du Sud situés à proximité du Chili connaissaient également des situations intérieures très instables, et les Chiliens pouvaient prendre un avion à Santiago et arriver en quelques heures à Toronto, où ils pouvaient revendiquer le statut de réfugié. La grande majorité d'entre eux ont alors été protégés en tant que réfugiés au sens de la convention.

Mais ce n'est qu'en avril 1978 qu'on a modifié la Loi sur l'immigration et qu'on a mis en place une procédure officielle permettant au gouvernement de déterminer la légitimité des revendications du statut de réfugié. Je voudrais indiquer que certains des témoins qui viennent de comparaître devant ce comité ou qui vont comparaître devant lui ont également comparu devant le comité qui a étudié le projet de loi C-24, et qu'ils ont alors affirmé que la procédure mise en place par le gouvernement—c'est-à-dire celle qu'on applique actuellement pour accorder ou refuser le statut de réfugié, et qui suscite tant de critiques—était vouée à l'échec, qu'elle était trop compliquée et trop lente. Cette procédure était également jugée injuste, parce qu'elle refusait au requérant la possibilité de comparaître devant la personne chargée de prendre la décision.

À cette époque, les fonctionnaires de l'immigration n'étaient pas d'accord avec nous et nous ont reproché d'être irréalistes et naïfs; je pense pourtant que les faits ont prouvé que nous avions raison en 1977 lorsque nous avons préconisé un système plus simple, plus rapide et plus efficace, qui aurait accordé une audience à chaque requérant.

Néanmoins, comme les personnes revendiquant le statut de réfugié n'étaient pas très nombreuses vers la fin des années 70, il ne s'est pas posé de problème grave avant 1980. C'est cette année-là que nous avons commencé à constater que le système s'engorgeait. Les demandes ont commencé à s'accumuler, et la durée de traitement est passée de huit mois vers 1978, à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, à un an, et des 1980, il fallait près de deux ans pour les traiter.



## [Text]

a year; and by 1980 it was taking close to two years for a claim to be determined.

The backlog was the result of a silly, convoluted system, which, as the government has pointed out in its information on Bills C-55 and C-84, involves from seven to nine steps. At that time the first report was of the Refugee Task Force was commissioned by the Honourable Lloyd Axworthy, and the report said that the refugee determination system—the one that we are working with—was not working, that it took too long and was inefficient; also that it encouraged abuse. It encourages abuse because if a person comes to Canada, even though he is not a refugee, he will spend one, two or three years in Canada while his claim is being processed, and there is an incentive for him to make a claim.

That was brought to the attention of the Immigration Department in 1980—the report was presented in 1981—by the Task Force, but no action was taken. As a result of the backlog, we saw the first cases where consultants and lawyers were bringing in clearly abusive claims into the system; and the system became more and more backlogged, because the more backlogged it became, the more incentive there was to abuse the system more.

By 1983 the system was really backlogged. It was then taking from two to three years for a claim to be determined. So the government commissioned a second study, that of Professor Ratushny. Again, Professor Ratushny said that the system was not working, that it needed to be changed and reformed. His recommendations were quite clear, that we had to provide a quick, fair, efficient system that gave refugee claimant the right to a hearing, but in a quick manner so that there would be no incentive for abuse. But again no action was taken, and the system became more and more backlogged.

The year 1985 was an extremely significant year. In that year, in April, the Supreme Court of Canada came down with, as you probably know, the Singh decision. That decision said that the current system violated the Charter of Rights because it did not provide an oral hearing to the persons who claimed refugee status. The effect of that decision was to increase the backlog by 4,000 to 5,000 cases and to make the procedure even longer, because now, instead of having a procedure which provided merely for a paper review at the Immigration Appeal Board, every claimant was entitled to an oral hearing.

At that point it was abundantly clear to everyone that the system was in need of urgent reform. We now had over 20,000 cases in the backlog and even a longer process.

Rabbi Plaut presented his report to the Minister of Immigration in April, 1985, and Rabbi Plaut agreed with what everyone had said before, namely, to streamline the system. He provided three models, all of which provided for a fair, efficient, quick system which gave every person a right to a hearing, but which would discourage abuse because the whole determination would take place within from three to six months.

## [Traduction]

Cette situation d'engorgement résultait de la complexité du système qui, comme l'a indiqué le gouvernement dans ses documents d'information sur les projets de loi C-55 et C-84, comprend de sept à neuf étapes. À cette époque, le premier rapport du Groupe de travail sur le statut de réfugié, dirigé par l'honorable Lloyd Axworthy, a établi que le système de détermination du statut de réfugié—celui qui est en vigueur actuellement—fonctionnait mal, qu'il était trop lent et inefficace, et qu'il favorisait les abus, puisqu'un étranger qui vient au Canada va pouvoir y passer un, deux ou trois ans pendant qu'on traitera sa demande, ce qui l'incite à en présenter une, même si sa situation ne correspond nullement à celle d'un réfugié.

Voilà ce que le Groupe de travail a signalé au ministère de l'Immigration en 1980—le rapport a été présenté en 1981—mais le ministère n'y a pas donné suite. Du fait de l'engorgement, on a assisté aux premiers cas de présentation de demandes manifestement abusives par des experts-conseils et des avocats; à mesure que l'engorgement du système s'aggravait, il devenait de plus en plus intéressant d'en abuser.

Dès 1983, l'engorgement était très sérieux. Il fallait de deux à trois ans pour traiter une demande. Le gouvernement a donc ordonné une deuxième étude, qu'il a confiée à M. Ratushny. M. Ratushny a dit une fois de plus que le système était inefficace et qu'il fallait le modifier et le réformer. Ses recommandations étaient tout à fait claires; il demandait la mise en place d'un système rapide, juste et efficace dans lequel la personne qui revendiquait le statut de réfugié aurait droit à une audience, mais la procédure devait être rapide, de façon à ne pas favoriser les abus. Encore une fois, aucune mesure n'a été prise et l'engorgement s'est encore aggravé.

L'année 1985 a marqué un tournant. En avril de cette année-là, la Cour suprême du Canada a rendu l'arrêt Singh, que vous connaissez sans doute. Dans cet arrêt, elle affirmait que la procédure de détermination n'était pas conforme à la Charte des droits, car elle n'accordait pas d'audience aux personnes qui revendiquaient le statut de réfugié. Cet arrêt a eu pour effet d'ajouter 4 à 5 000 affaires au nombre de celles qui étaient en souffrance et d'alourdir encore la procédure, car désormais, au lieu de la procédure prévoyant un simple examen administratif par la Commission d'appel de l'immigration, on accordait une audience à chaque personne qui revendiquait le statut.

Il est alors devenu manifeste qu'on devait procéder de toute urgence à une réforme. Il y avait plus de 20 000 affaires en souffrance, et la procédure était encore plus longue.

En avril 1985, le rabbin Plaut a présenté son rapport au ministre de l'Immigration; il a réitéré ce que tout le monde avait dit avant lui, à savoir qu'il fallait simplifier le système. Il proposait trois modèles, qui comportaient tous trois un système juste, efficace et rapide accordant une audience à chaque requérant, mais qui n'auraient pas favorisé les abus, puisque l'ensemble du processus ne devait prendre que trois à six mois.

## [Text]

Toward the end of 1985 the Standing Committee on Employment, Labour and Immigration, chaired by Mr. Jim Hawkes, submitted its report, which substantially agreed with everything that had been said before, that the system is in urgent need of reform. It said that the government must address the question of abuse by reforming and streamlining the system. Still no action was taken. Finally, in May 1986, instead of tabling legislation the government tabled what I call a white paper, which is a blueprint for legislation. At the same time it made two announcements. One was with regard to a so-called administrative review program which would eliminate the backlog of 25,000 cases and allow these people to apply for immigration status through relaxed criteria—the fast track procedure. Never has there been a worse misnomer in history. The fast track procedure was the same procedure that had collapsed before only with a new name. All of us who were dealing with refugee claimants at the time predicted that the fast track procedure would become untracked very quickly. Sure enough. One year and a bit later, we now have 30,000 cases in the backlog.

Why did this happen? First, it happened because the system was not reformed. Therefore, we had the same convoluted process that had existed before to deal with the claims. Second, by declaring an administrative review or amnesty, we were encouraging more people to come forward. In the days following the announcement and also because of the ambiguous nature in which the announcement was made, there were line-ups at immigration offices of hundreds of people who were not refugees, but who thought that by claiming refugee status they would be able to remain in Canada. Some days two or three hundred people were lined up, all of whom were in the backlog, claiming refugee status. I think it is one of the most ill-conceived policies in the history of our immigration policy.

To conclude my brief history of the problems and abuse, I would agree with those people who say that there is a serious problem of abuse. Those of us who work with refugees recognize this fact. However, it is not a new problem caused by the arrival of one boat load of people in July. The problem has existed for at least seven years. Because it was not dealt with properly during these years and because of the failure of the Immigration Department bureaucracy to deal with it, it grew worse. At the same time, all the reports and all of us who deal with refugees agree that the solution to the problem is to reform the system by streamlining it. This is the most affective way to discourage abuse. If a system takes three to six months before determination, there is no longer an incentive for a person to come to Canada to make a refugee claim. It costs thousands of dollars for a person to come here and to hire a lawyer or consultant to make representations. If the person has only six months in the country it is not possible to make a refugee claim.

I would like to address further the question of abuse, because I think it is fundamental to the legislation and to the issues before us. I would like to speak for a moment about the statistics and the statistical games. Sometimes we hear departmental officials saying, "10 per cent of the refugees are being

## [Traduction]

Vers la fin de 1985, le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration, présidé par M. Jim Hawkes, a présenté un rapport dans lequel il confirmait l'essentiel de ce qui avait été dit avant, c'est-à-dire qu'il fallait de toute urgence réformer le système. Il demandait au gouvernement de résoudre le problème des abus en simplifiant la procédure. Encore une fois, aucune mesure n'a été prise. Finalement, en mai 1986, au lieu de déposer un projet de loi, le gouvernement a déposé un Livre blanc qui constituait un avant-projet de loi. À la même époque, il a annoncé deux mesures. La première concernait un programme dit d'examen administratif, qui devait permettre de résorber un arriéré de 25 000 cas, et grâce auquel les demandes seraient examinées en fonction de critères moins rigides; on parlait de procédure rapide. On ne pouvait pas choisir d'appellation plus trompeuse. La procédure rapide était la même que celle qui venait d'échouer, mais elle portait un nom nouveau. Tous ceux qui s'étaient occupés de personnes revendiquant le statut de réfugié ont alors prédit l'échec du nouveau régime. Un peu plus d'un an plus tard, nous avons maintenant un retard de 30 000 demandes.

Pourquoi en a-t-il été ainsi? Tout d'abord, parce que le système n'a pas été réformé. On est resté avec la même procédure compliquée pour traiter les demandes. Deuxièmement, en prononçant une sorte d'amnistie, on a incité davantage de personnes à présenter des demandes. Dans les jours qui ont suivi l'annonce de la nouvelle procédure, et à cause de l'ambiguïté de la formule annoncée, on a vu se former devant les bureaux d'immigration des queues de plusieurs centaines de personnes qui n'étaient pas des réfugiés, mais qui espéraient rester au Canada en présentant une demande de statut. Certains jours, on a vu des queues de deux à trois cent personnes qui réclamaient le statut de réfugié, aggravant ainsi l'engorgement des services. Je pense que ce fut l'une des mesures les plus mauvaises de l'histoire de l'immigration au Canada.

En conclusion de mon exposé concernant les problèmes et les abus, je partage l'avis de ceux qui prétendent que ces derniers posent un grave problème. Ceux d'entre nous qui s'occupent des réfugiés en sont conscients. Mais ce problème n'est pas nouveau, et il ne date pas de l'arrivée d'un bateau en juillet dernier. Il se pose depuis au moins sept ans. Comme il n'a jamais été réglé depuis et comme les services du ministère de l'Immigration n'ont pu y faire face, il s'est aggravé. À la même époque, toutes les personnes qui s'occupaient de réfugiés et tous les documents consacrés à ce problème reconnaissent que la solution consistait à réformer le système en le simplifiant. C'était la façon la plus efficace de prévenir les abus. Dans un régime de détermination où la décision intervient dans un délai de trois à six mois, un étranger n'a plus intérêt à venir au Canada pour présenter une demande de statut de réfugié. Il lui en coûterait des milliers de dollars pour venir et pour se faire représenter par un avocat ou un expert-conseil. S'il ne peut espérer qu'un séjour de six mois, il n'aura aucune raison de venir ici pour revendiquer le statut de réfugié.

Je voudrais approfondir la question des abus, car elle me semble fondamentale pour l'étude du projet de loi et des questions qui nous occupent. Je voudrais aborder un instant les statistiques et les résultats qu'on peut en tirer. On entend parfois des fonctionnaires du ministère dire qu'ils acceptent 10 p. 100



*[Text]*

accepted." Other times we hear "70 per cent of the cases involve abuse." The reality is somewhat different. If you look at the statistics provided by the government—I do not have them with me, but I have read them in the minutes—there is a suggestion that of the 6,000 some odd cases on which a decision has been taken, somewhere around 600 have been accepted. You have to look at that statistic in the context of what happened in May 1986. At that time a B-list was created. This list was made up of 18 of the most important countries from which refugees originated. People from those countries who made refugee claims were automatically given ministerial permits. These people were taken out of the determination process, and many of them are still not in that process. Many of them, had they been put in the process, would have been recognized as refugees. If you remove the Iranians, Guatemalans, Salvadorans, which have a high rate of acceptance, from the determination process and make determinations on the clearly abusive cases such as the Brazilians, Portuguese and Turks, the statistics will be distorted. However, if you look at the statistics in a broad historical perspective, you will see that on average over the past eight or nine years about one-third of the refugee claimants have been accepted by the Refugee Status Advisory Committee as conventional refugees.

However, that does not mean, as the minister and others have asserted, that the other two-thirds are abusers. Many of these people are fleeing serious situations in their home countries and have justifiable reasons for leaving. They do not fall within the narrow, restrictive definition of conventional refugee, but they are not abusers of our refugee determination system because they have legitimate reasons for leaving their country. In fact, the government recognized this many years ago by instituting a B-list for countries to which people would not be deported. The real abuse, although I cannot give it an exact statistic, is far less than the 70 per cent suggested by the government. In all the rhetoric and debate recently around the question of refugees, we have lost sight of the general refugees. In 1986, the last year for which there are statistics, 18,000 people claimed refugee status. If we assume the historical average, it means that one-third or 6,000 of those people were genuine refugees who needed the protection of our country. I have had the privilege of working with refugees for 12 years, and I know what it means to be a refugee and how important it is for them to be given protection by Canada.

If the solution to the problem of abuse is streamlining the system, we have to ask ourselves why do we have Bill C-84. This is the heart of the question and the real issue that we face. It is here that there is a real difference of opinion. If you look at what the officials have said, you will realize that their vision of our refugee policy is one where refugees would line up at our embassies overseas, apply and go through the screening process to come to Canada. Mr. Gerard said before the committee in response to a question that, if a person called a lawyer from some country and asked, "How do I make a refugee

*[Traduction]*

des demandes de statut de réfugiés, ou que 70 p. 100 des cas comportent un abus. La réalité est bien différente. Si l'on considère les statistiques produites par le gouvernement—je ne les ai pas par-devers moi, mais j'en ai pris connaissance dans les procès-verbaux—il semble que sur les 6 000 et quelques cas qui ont fait l'objet d'une décision, on en ait accepté 600. Il faut considérer ces statistiques dans le contexte des événements de mai 1986. A cette époque, on a constitué la liste B, où figurent 18 des principaux pays d'origine des réfugiés. Les ressortissants de ces pays qui demandent le statut ont reçu automatiquement des permis ministériels. L'étude de leur demande a été suspendue, et dans de nombreux cas, elle n'a pas repris. Si cette étude s'était poursuivie, bon nombre d'entre eux auraient obtenu le statut de réfugié. Si on écarte de cette procédure de détermination tous les dossiers des Iraniens, des Guatémaltèques et des Salvadoriens, auxquels le statut est accordé dans une forte proposition, pour ne conserver que les cas manifestement abusifs comme ceux des Brésiliens, des Portugais et des Turcs, on fausse les statistiques. En revanche, si l'on considère les statistiques dans une vaste perspective historique, on constate qu'en moyenne, au cours des huit ou neuf dernières années, environ un tiers des personnes qui revendiquent le statut de réfugié ont été reconnues par le Comité consultatif sur le statut de réfugié comme étant des réfugiés au sens de la convention.

Cependant, contrairement à ce qu'affirment le ministre et certains autres, cela ne signifie pas que les deux autres tiers des demandes soient abusives. Il s'agit souvent de personnes qui fuient des situations graves dans leurs pays d'origine, qu'elles ont eu de bonnes raisons de quitter. Elles ne répondent pas à la définition étroite du réfugié au sens de la convention, mais elles n'abusent pas pour autant de notre régime de détermination du statut, car elles ont eu des raisons légitimes de quitter leur pays. En fait, le gouvernement a reconnu cet état de choses il y a plusieurs années lorsqu'il a constitué la liste B des pays dont les ressortissants ne pouvaient être expulsés. La véritable proportion des abus, dont je n'ai pas le chiffre exact, est bien inférieur au 70 p. 100 dont parle le gouvernement. Dans la débat qu'a suscité la question des réfugiés, on a perdu de vue le sort des simples réfugiés. En 1986, soit la dernière année pour laquelle on dispose de statistiques, 18 000 personnes ont revendiqué le statut de réfugié. Si l'on s'en tient à la moyenne habituelle, un tiers d'entre elles, soit 6 000 personnes, étaient de véritables réfugiés et avaient besoin de la protection de notre pays. J'ai eu le privilège de travailler avec des réfugiés pendant 12 ans, je connais leur situation et je sais ce que représente pour eux le fait d'obtenir la protection du Canada.

Si on peut résoudre le problème des abus en simplifiant la procédure, nous devons nous demander à quoi va servir le projet de loi C-84. Voilà véritablement le cœur de la question qui nous est soumise. C'est ici que les opinions divergent. Si l'on se fie à la conception que se font les fonctionnaires de notre politique sur les réfugiés, ces derniers devraient faire la queue devant nos ambassades, présenter une demande et passer par le processus de sélection avant de venir au Canada. En réponse à une question, M. Gerard a déclaré au comité que si une personne appelait un avocat depuis un pays quelconque pour



## [Text]

claim to go to Canada", the proper response would be to tell that person to go to the embassy. He said that it was not proper to advise the person to come to Canada to make a refugee claim. Why does the government—though I believe the blame really lies with the Immigration Department—advocate this policy? The answer is simple. They have a vision of a process whereby all people who wish to come to Canada would be screened before they get here. Refugees who are screened overseas are screened on the same economic criteria used to screen normal immigrants. That is what the regulations say. This is the perspective in which we have to look at the bill.

The key question in this debate is: Do we want to have a policy which allows people to come to Canada, claim refugee status and be given protection if they are genuine refugees, or do we want a policy that all refugees, regardless of their circumstances, must apply at embassies overseas? Somebody may ask me why it is objectionable for people to be required to apply at embassies overseas. I can respond in several different ways. One is on a practical level. I have been involved over the years in trying to assist many people to come to Canada through the "proper channels". I found it to be one of the most frustrating experiences. In many cases there are no embassies in the claimant's country of origin. In countries that have embassies, the embassies are heavily guarded. Even if the person manages to get to the embassy and make an application, the determination made by the immigration official is not a judicial one, but an arbitrary one. On top of that refugee claimants are subject to economic screening, which means they are assessed on the basis of economic criteria.

Finally, there are quotas. I think the best example of that is in Rome, where right now thousands of refugees have applied to come to Canada but cannot because the quota for the Canadian Embassy in Rome is, I think, 100 or 200. That quota is filled in February or March and after that time the embassy is no longer able to assist any refugees who want to come to Canada through the overseas screening process.

There are other examples of what I am saying in terms of the government's policy. It is quite clear to me that if you look at the history of government response to refugee policy over the years, it has been one of attempting to prevent legitimate refugees from coming to Canada and making their claims. The imposition of the Guatemala visa is an example. Moreover, a recent government document which I have heard about but not seen has apparently been released to the press. It is called "Sweeteners" and in it the government has said that it would not remove the visas from the countries where there are clear violations of human rights. This is so because the government does not want genuine refugees to come to Canada and make claims to asylum.

In my opinion, that is really the question that is being debated here, and it is unfortunate that the government has sought to hide behind all of this rhetoric about the question of abuse and not address the broad policy issue, which is whether

## [Traduction]

s'informer de la façon de présenter une demande de statut de réfugié au Canada, il lui répondrait qu'elle doit s'adresser à l'ambassade. Selon le témoin, il n'est pas indiqué de conseiller à quelqu'un qui se trouverait dans cette situation de se rendre au Canada pour présenter sa demande. Pourquoi le gouvernement—quoique selon moi, le véritable responsable soit le ministère de l'Immigration—préconise-t-il cette politique? La réponse est simple. Pour eux, le processus consiste à sélectionner tous les candidats à l'immigration avant qu'ils n'arrivent au Canada. Les réfugiés qui sont sélectionnés à l'extérieur sont soumis aux mêmes critères économiques que les immigrants normaux. C'est ce que dit le règlement et c'est dans cette perspective que nous devons considérer le projet de loi.

La question fondamentale est la suivante: voulons-nous une politique qui permette de venir au Canada pour y demander le statut de réfugié et qui accorde une protection aux réfugiés véritables, ou voulons-nous plutôt une politique selon laquelle tous les réfugiés, quelle que soit leur situation, devraient présenter une demande à nos ambassades? On me demandera pourquoi il est contestable d'exiger de quelqu'un qu'il présente une demande à nos ambassades. Il y a plusieurs réponses, notamment du point de vue pratique. J'ai travaillé pendant des années à aider de nombreuses personnes à venir au Canada en utilisant les «voies appropriées», mais ce fut une expérience des plus frustrantes. Dans bien des cas, nous n'avons pas d'ambassade dans les pays d'origine des personnes qui font des demandes. Dans ceux où nous en avons, elles sont rigoureusement gardées. Même si le candidat parvient à l'ambassade pour y faire une demande, la décision prise par le fonctionnaire de l'Immigration n'a pas un caractère judiciaire, mais arbitraire. En outre, celui qui présente une demande de statut de réfugié est assujéti au processus de sélection économique, c'est-à-dire que sa demande est évaluée sur la base de critères économiques.

Enfin, il y a les contingents. Je pense que le meilleur exemple est celui de la ville de Rome, où des milliers de réfugiés attendent de venir au Canada mais le contingent à l'ambassade canadienne est, sauf erreur, de 100 ou 200 personnes. Il est atteint dès février ou mars et après cela, l'ambassade n'est plus en mesure de venir en aide aux réfugiés qui désirent entrer au Canada par le biais du processus de sélection à l'étranger.

Je pourrai citer d'autres exemples pour illustrer la politique du gouvernement. Selon moi, il ne fait aucun doute, si on examine la politique qu'a toujours pratiquée le gouvernement à l'égard des réfugiés, que l'on essaie d'empêcher les réfugiés légitimes de venir au Canada pour présenter leur demande. L'imposition d'un visa à l'égard du Guatemala en est un exemple. En outre, un document gouvernemental récent dont j'ai entendu parlé, mais que je n'ai pas vu aurait été communiqué à la presse. Il est intitulé «sweeteners»; le gouvernement y indique qu'il n'entend pas abolir les visas à l'égard des pays où il y a des violations évidentes des droits de la personne. S'il agit ainsi, c'est pour empêcher les réfugiés véritables de venir au Canada et d'y demander asile.

A mon avis, c'est là la véritable question qui se pose et il est regrettable que le gouvernement cherche à se cacher derrière toute cette rhétorique sur les abus à l'égard des droits de la personne, au lieu de répondre à la question de principe général

## [Text]

we, in Canada, want to allow real refugees to come to Canada to seek protection or want them all to be required to apply at the embassies overseas. I think this is the perspective that we must use when we look at the bill and its objectives.

Looking now at clause 2.1, the objectives of the bill are:

- (a) to preserve for persons in genuine need of protection access to the procedures for determining refugee claims;

Frankly, I do not see that there is anything in the bill which does that. The only thing that the bill does is to deny to many people access to the determination procedure. How it preserves protection is beyond me.

The next objective is:

- (b) to control widespread abuse . . .

As I said before, I do not believe that the bill controls abuse. The real solution to the question of abuse would be a streamlining of the determination procedure.

The next objective:

- (c) to deter the smuggling of persons into Canada . . .

Again, the bill is ineffectual. It lets the smugglers get away, and it prosecutes people who are seeking to help genuine refugees.

The next objective is:

- (d) to respond to security concerns . . .

Perhaps in some senses, the bill may respond to security concerns, but here I think it is quite clear that the drafters have gone too far and, as the committee has heard from other witnesses, there has been what I would call overkill and there are serious Charter concerns.

It is this perspective that I would like to use to address some of the issues in the bill. If I could focus for a second on section 91.1, which is clause 8 of the bill, this clause allows the minister to turn away the boats. Why, I ask, should the minister be empowered to turn away boats? Is this the most effective deterrent for smugglers? I suggest to you that it is not. The most effective deterrent would be to detain the smuggler and prosecute him. I would submit to you that the most effective act the government has performed in recent times to deter the arrival of other boats has been to capture and detain the captain of the "Amelie" and sentence him to a year in prison. I would suggest to you that there are not many boat captains who would be prepared to risk that kind of punishment.

My next question is: Is this the most effective way of protecting the passengers on the boats? I would suggest to you that it is not. How do we know what will happen to the passengers on the boat once the boat is turned away? How do we know where they will be admitted, or what the captain of the boat will do to them? Clearly, the most effective way of protecting the passengers on the boat would be, again, to bring the boat back to shore as quickly as possible. That would allow the government to prosecute the smugglers, if it felt that under the circumstances that was warranted. It would also allow the gov-

## [Traduction]

qui est de savoir si le Canada entend permettre aux véritables réfugiés de venir chez nous pour demander protection ou si nous entendons les forcer à présenter leur demande à nos ambassades. Je pense que c'est dans cette perspective que doivent être perçus le projet de loi et ses objectifs.

Aux termes de l'article 2.1, le projet de loi a pour objet:

- a) de préserver pour les personnes qui ont véritablement besoin de protection l'accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié;

Franchement, je ne vois rien dans le projet de loi qui aille en ce sens. La seule chose qu'il fait, c'est d'empêcher beaucoup de monde d'accéder à la procédure de détermination et je ne vois pas comment il préserve le besoin de protection.

Le projet de loi a comme deuxième objectif:

- b) de contrôler les fréquents abus . . .

Comme je l'ai dit plus tôt, je ne crois pas que le projet de loi empêche les abus. La véritable solution à ce problème consiste à simplifier la procédure de détermination.

Le projet de loi a comme autre objectif:

- c) de décourager l'introduction illégale de personnes au Canada . . .

Là encore, le projet de loi est inefficace. Il laisse les fraudeurs s'en tirer alors que les personnes qui tentent de venir en aide aux véritables réfugiés sont poursuivies.

Le projet de loi a comme autre objectif:

- d) de répondre aux préoccupations en matière de sécurité . . .

À certains égards, le projet de loi répond peut-être aux préoccupations en matière de sécurité, mais il m'apparaît évident que les rédacteurs du projet de loi sont allés trop loin et, comme l'ont indiqué au comité d'autres témoins, on a fait preuve d'une rigueur excessive qui soulève maintenant certains problèmes du point de vue de la Charte des droits.

J'aimerais aborder dans cette perspective certaines questions que soulève le projet de loi. Je me reporterai pour un instant à l'article 91.1, page 8 du projet de loi. C'est l'article qui autorise le ministre à refouler les navires. Pourquoi le ministre doit-il avoir un tel pouvoir? Est-ce le moyen le plus efficace de décourager les fraudeurs? Je ne le crois pas. Le moyen le plus efficace serait d'emprisonner le fraudeur et de le poursuivre en justice. La mesure la plus efficace qu'ait prise le gouvernement récemment pour empêcher la venue d'autres navires est la détention et la condamnation à une année de prison du capitaine de l'"Amelie". Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de capitaines de navire qui soient prêts à risquer d'encourir une telle peine.

Ma prochaine question est la suivante: est-ce la façon la plus efficace de protéger les passagers des navires? Je ne le crois pas. Comment pouvons-nous savoir ce qu'il adviendra d'eux une fois que le navire aura été détourné? Où seront-ils admis? Quel traitement leur réservera le capitaine de navire? Il apparaît évident que le moyen le plus efficace de protéger les passagers est d'amener le navire dans un port le plus rapidement possible. Le gouvernement serait ainsi en mesure de poursuivre les fraudeurs s'il juge que les circonstances le justifient. Il



## [Text]

ernment to look at the individual cases and to determine which people were refugees and which people were not.

Why, then, is the government doing this? I suggest to you that it goes back to what I stated earlier. The mindset of the government is that it does not want refugee claimants to come to Canada. Therefore, it will do everything in its power to turn them away.

The minister has assured this committee in his testimony that he will turn boats away only when he is sure that it is proper to do so, based on information, and when they are coming from countries such as Germany. I would suggest to you that it is very difficult, under the types of circumstances envisioned by section 91.1, for the minister to be assured of anything. For instance, how reliable is that information, and how certain can that information be? How sure are we that the people will be allowed to go back to the country from which they embarked? Perhaps the information is that all of these people came from West Germany but, in reality, perhaps only 93 came from West Germany and the remaining seven did not. What will happen to those seven?

I do not think that the turning away of boats is a proper solution to the stated objective of deterring smugglers and protecting refugees. On the contrary, it is quite clear to me that turning away boats could put refugees at risk and would allow smugglers who deserve prosecution, to get away without being prosecuted.

I suggest to you that the best solution is the one proposed in the Canadian Bar Association brief at pages 9 and 10, where they state that if there is concern about abuse of boats then what we should do is amend this piece of legislation to provide that, when a boat is seen and it believed to contain potential refugee claimants on board, the boat be brought into harbour as quickly as possible. That would permit Canada to protect the real refugees and would permit us to prosecute, if we decide to do so.

In conversation representatives of the United Nations High Commissioner have stated to me that Canada has always been recognized as one of the countries which have set positive precedents, internationally. In the 1970s we pressured countries in southeast Asia not to turn boats away. Now we are setting a precedent. It is true that there is a precedent in American legislation to turn away boats containing refugees. However, even that legislation provides for a determination, however cursory, as to whether or not the people are refugees. If this piece of legislation is enacted as it now stands, with provision for turning boats away, Canada will have set a dangerous precedent, and I believe that the United Nations High Commissioner is concerned that, because of Canada's international stature, this precedent will be followed by other countries. I would urge the Senate committee, therefore, to consider seriously the amendment proposed by the Canadian Bar Association.

Perhaps I could move on again briefly to the question of detention, which is found on pages 20 and 21 of the bill. In an

## [Traduction]

pourra en outre étudier chaque cas et distinguer les véritables réfugiés des autres.

Pourquoi, le gouvernement agit-il donc de la sorte? Nous en revenons à ce que j'ai dit plus tôt. Au fond, le gouvernement ne veut pas que les personnes qui demandent le statut de réfugié viennent au Canada. Il fait donc tout ce qu'il peut pour les décourager.

Le ministre a assuré au comité dans son témoignage qu'il ne refoulera un navire que s'il est convaincu, sur la foi de renseignements, qu'il y a lieu de le faire et si le navire provient d'un pays comme l'Allemagne. Selon moi, il serait très difficile pour le ministre, dans les circonstances visées par l'article 91.1, d'être sûr de quoique ce soit. Par exemple, dans quelle mesure peut-on se fier à ces renseignements? Comment peut-on savoir que les passagers du bateau pourront retourner dans le pays où ils se sont embarqués? Les renseignements obtenus pourraient indiquer que tous les passagers proviennent de l'Allemagne de l'Ouest alors qu'en réalité 93 p. 100 d'entre eux pourraient provenir de ce pays, et les autres d'ailleurs. Qu'advient-il de ces derniers?

Je ne crois pas que le fait de refuser l'accès à des navires permettra de réaliser l'objectif prévu, qui est de décourager ceux qui introduisent illégalement des réfugiés et de protéger ceux-ci. Au contraire, il m'apparaît évident que le fait de détourner des navires peut mettre les réfugiés en danger et permettra aux fraudeurs d'échapper aux poursuites qu'ils méritent.

J'estime que la meilleure solution est celle que proposait l'Association du barreau canadien aux pages 9 et 10 de son mémoire, où elle déclare que si on craint qu'il n'y ait fraude, il faudrait modifier le projet de loi de manière à prévoir que si on aperçoit un navire et qu'on croit qu'il transporte des personnes ayant l'intention de demander le statut de réfugié, il faudrait amener ce navire au port le plus rapidement possible. Le Canada pourrait ainsi protéger les véritables réfugiés et tenter des poursuites s'il décide de le faire.

Au cours de conversations, des représentants du haut commissariat des Nations Unies m'ont déclaré que le Canada a toujours été reconnu comme l'un des pays qui établissait des précédents positifs sur le plan international. Au cours des années 70, nous avons exercé des pressions auprès des pays de l'Asie du Sud-Est pour qu'ils ne détournent pas des navires. Nous créons maintenant un précédent. Il est vrai qu'il en existe un dans la législation américaine qui prévoit le détournement des navires transportant des réfugiés. Mais elle contient un mécanisme qui, bien que superficiel, permet de déterminer si des personnes sont ou non des réfugiés. Si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, avec les articles qui prévoient l'interdiction d'accès à des navires, le Canada aura créé un dangereux précédent, et je crois que le Haut-commissariat des Nations Unies craint que, compte tenu du prestige dont jouit le Canada sur le plan international, d'autres pays ne finissent par l'imiter. Aussi, je demande instamment au comité sénatorial d'accorder une importance particulière à la modification proposée par l'Association du barreau canadien.

Si vous me le permettez, j'aimerais revenir brièvement à la question de la détention, dont traite le projet de loi aux pages



*[Text]*

attempt to justify these provisions, we are told by the Immigration Department that we do not know who these people are and that we need to have time to identify them and that they might be potential security threats. The first question I would like to pose is: How reasonable is this? Will someone who is intent on committing an act of terrorism come into Canada and make a refugee claim? Recently, I had the opportunity of flying back to Toronto with Ron Atkey, and on the flight back we talked a little about this point. We both agreed that any person who was really intent on committing an act of terrorism in Canada would arrive at Pearson International Airport in a three-piece suit with the best possible identification and would not expose himself to the scrutiny to which he would be subject if he made a refugee claim.

I agree with the position stated by Mr. Copeland yesterday. He suggested to you that there is really no demonstrated need—and that the department must demonstrate the need—for these rather draconian provisions that are going to be put into place.

In case you are not familiar with the provisions in detail, I can go over them briefly. The provisions allow for automatic seven-day detention if a person is unable to satisfy a senior Immigration Officer with respect to his identity. That detention can be extended to 28 days without any possibility of review if the minister or the minister's delegate issues a certificate stating that they have not been able to identify that person and that time is needed to do so.

I have here a document—and I will leave it with the committee—which indicates how far that power will be delegated. I only raise this because I know it has been a matter of concern to Senator Grafstein, for one. The power to issue the certificate to detain a person for the additional 21 days will be delegated to the managers of immigration offices. The manager will have the power, without any review, to effectively detain a person for up to 28 days.

In cases of security, where the detention can go on for an indefinite period of time, the power to detain will be delegated by the minister to the directors for enforcement in the regions. Once the initial 28 day period has expired, the adjudicator must continue the detention if he or she is satisfied that reasonable efforts are being made to identify the individual.

There is provision for an almost unlimited period of detention on the basis of lack of identity. Again, I question the demonstrated need. In testimony before the Parliamentary committee, Mr. Atkey suggested that there have been fewer than a handful of cases where there are serious security threats involving immigration cases.

I would suggest to you that the current powers which allow for detention, if the person poses a danger to the public or if there is concern that the person will not show up for enquiry, are more than adequate to deal with these situations. There is a terrible irony here. Two years ago detention was a far more

*[Traduction]*

20 et 21. Pour justifier ces dispositions, le ministère de l'Immigration nous a dit que parce que nous ne savons pas qui sont ces personnes, il nous faut un certain temps pour les identifier et s'assurer qu'elles ne constituent pas une menace à la sécurité. La première question que j'aimerais poser est la suivante: dans quelle mesure une telle attitude est-elle fondée? Quelqu'un qui a l'intention de commettre un acte de terrorisme au Canada va-t-il faire une demande de statut de réfugié? Récemment, sur un vol de retour de Toronto, j'ai pu voyager avec M. Ron Atkey et nous avons discuté de ce point. Il a reconnu comme moi que toute personne qui a vraiment l'intention de commettre un acte de terrorisme au Canada arriverait par l'aéroport international Pearson, bien vêtu et muni de toutes les pièces d'identification possibles, et qu'il ne s'exposerait pas à la procédure d'enquête dont il ferait l'objet s'il présentait une demande de statut de réfugié.

Je suis d'accord avec le point de vue exprimé hier par M. Copeland. Il a fait valoir qu'on n'a pas démontré la nécessité d'adopter des dispositions aussi radicales et qu'il incombe au ministère d'en faire la preuve.

Si vous ne connaissez pas en détail ces dispositions, je puis vous en rappeler brièvement la teneur. Elles permettent une détention automatique d'une durée de sept jours dans le cas d'une personne qui est incapable d'établir son identité à la satisfaction de l'agent d'immigration. La détention peut être portée à 28 jours sans possibilité d'examen si le ministre ou son délégué délivre une attestation indiquant qu'ils n'a pu établir l'identité de cette personne et que le temps est venu de prendre cette mesure.

J'ai ici un document, que je laisserai au comité, et qui indique jusqu'où le pouvoir peut être délégué. Je soulève cette question simplement parce que je sais qu'elle préoccupe le sénateur Grafstein, notamment. Le pouvoir de délivrer une attestation en vue de détenir une personne pour une période supplémentaire de 21 jours sera délégué aux gestionnaires des bureaux d'immigration. Ces derniers auront le pouvoir, sans aucun examen, de détenir une personne pendant une période d'au plus 28 jours.

Dans les cas impliquant des questions de sécurité, où la détention peut se prolonger pendant une période indéfinie, le pouvoir de détention sera délégué par le ministre aux directeurs responsables de l'application des directives dans les régions. Une fois la période de 28 jours expirée, l'arbitre doit prolonger la détention s'il est convaincu que des efforts raisonnables sont faits pour établir l'identité de la personne en cause.

Il existe une disposition qui prévoit une période de détention presque illimitée dans les cas où il est impossible d'établir l'identité. Encore une fois, la nécessité d'une telle mesure reste à démontrer. Dans son témoignage devant le comité parlementaire, M. Atkey a indiqué qu'il n'y a eu que quelques cas d'immigration qui faisaient une menace grave à la sécurité.

Selon moi, les pouvoirs actuels permettant d'autoriser la détention d'une personne si elle représente un danger pour le public, ou si l'on craint qu'elle ne se présente pas à l'enquête, sont plus que suffisants pour faire face à ces situations. Il y a là une terrible ironie. Il y a deux ans, la détention était beau-

## [Text]

common thing under the immigration procedures. At that time there was a lot of concern raised, especially in Toronto, Montreal and Vancouver, about conditions in the detention centres because there were a good many refugee claimants who were being detained for many, many months on end. At that time, the House of Commons Standing Committee on Labour, Employment and Immigration did a study. That study is available. It is the fourth report on Immigration Detention of the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration. It was reported to the House of Commons on March 27, 1985. The committee expressed grave concern about the conditions, but also, I think, recognized that refugee claimants ought to be given more lenient treatment in terms of detention.

The committee said, and I will quote from paragraph 20:

"During its examination, your sub-committee determined that many detentions in this country involve refugee claimants. We believe that Canada's refugee determined process has been, and may continue to be, a major contributor to the immigration detention problems facing this country. In view of this, we suggest strongly that consideration be given to the question of whether detained refugee claimants should continue to be governed by the procedures contained in Canada's current Immigration Act or by procedures and criteria established specifically for refugee claimants, which will at least offer the same level of protection that Canadians enjoy under the Criminal Code of Canada."

Now we have provisions which will permit automatic detentions for at least 28 days. Again, I would suggest to you that this is a provision of overkill. There is no demonstrated need. The current legislative framework is sufficient, and I would suggest to you again that these provisions are of even greater concern when you realize that a seven day detention can be decreed by a senior immigration officer without any review, and the further 28 detention can be ordered by a manager of a Canada immigration centre without any potential for review.

In cases of detention on security grounds, as I said before, indefinite detention for up to 120 days without review can be ordered by a director for enforcement for a region. In none of these cases is there any political accountability.

I think it is clear from the minister's statement when he tabled the bill and from the statement of Mr. Bissop before this committee that the true rationale here is one of deterrence. The hope of the Commission is that, by providing for lengthy detentions of people who come and make refugee claims without documents—and many refugee claimants do not because of the circumstances in which they are forced to leave their country—will deter refugee claimants from coming to Canada. Again, we go back to what we see is the mindset of the Immigration Commission, which is to do everything possible to deter refugee claimants from coming to this country.

## [Traduction]

coup plus fréquente aux termes des procédures d'immigration en vigueur. À l'époque, beaucoup d'inquiétudes ont été exprimées, en particulier à Toronto, à Montréal et à Vancouver, au sujet des conditions de détention dans les centres car beaucoup de candidats au statut de réfugié étaient détenus pendant des mois. Le Comité permanent de la Chambre des communes du travail, de l'emploi et de l'immigration avait alors effectué une étude, qui existe actuellement. Il s'agit du quatrième rapport sur la Détention des immigrant(e)s du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration. Le document a été déposé à la Chambre des communes le 27 mars 1985. Le comité avait exprimé de graves inquiétudes au sujet des conditions de détention, mais je crois qu'il avait également reconnu qu'il fallait adoucir ces conditions.

Le comité déclare au paragraphe 20, et je cite:

Au cours de son examen, votre Sous-comité a établi que de nombreux cas de détention mettent en cause des personnes qui revendiquent le statut de réfugié(e). Nous croyons que le processus de reconnaissance du statut de réfugié(e) du Canada contribue et continuera peut-être de contribuer grandement aux problèmes de détention d'immigrant(e)s auxquels fait aujourd'hui face le pays. Compte tenu de ces faits, nous recommandons fortement que l'on approfondisse la question de savoir si les personnes détenues qui revendiquent le statut de réfugié(e) devraient continuer d'être soumises à la procédure définie dans la *Loi sur l'immigration* ou être plutôt assujetties à des directives et à des critères visant précisément les personnes qui revendiquent le statut de réfugié(e) en leur offrant le même degré de protection que celui dont bénéficient les personnes accusées d'une infraction au Code criminel.

Les dispositions actuelles permettent des détentions automatiques pendant au moins 28 jours. L'estime que ces dispositions ont un caractère excessif et que leur nécessité reste à démontrer. La structure législative actuelle est suffisante, et je le répète, ces dispositions sont d'autant plus préoccupantes qu'un agent d'immigration supérieur peut autoriser une détention de sept jours sans qu'il y ait examen et qu'un gestionnaire d'un centre d'immigration du Canada peut ordonner que la détention soit portée à 28 jours sans qu'il y ait possibilité d'examen.

Dans les cas de détention pour des raisons de sécurité, comme je l'ai dit tout à l'heure, un directeur peut ordonner une période indéfinie de détention pouvant aller jusqu'à 120 jours sans qu'il y ait examen. Il n'est nulle part question non plus de responsabilité politique.

Je pense qu'il est évident d'après la déclaration faite par le ministre lorsqu'il a déposé le projet de loi et d'après celle faite par M. Bissop devant votre comité, que la véritable raison qui motive tout cela est la dissuasion. En imposant de longues périodes de détention, la Commission espère décourager les personnes qui n'ont pas de documents de venir au Canada et d'y revendiquer le statut de réfugié, et nombreuses sont celles qui n'en ont pas en raison des circonstances dans lesquelles elles ont été obligées de quitter leur pays. Nous en revenons une fois de plus à l'idée fixe de la Commission de l'immigra-



[Text]

I would recommend to the committee that the sections be deleted in their entirety, or, if this is not possible, that the committee again consider the amendments by the Canadian Bar Association, which would provide for discretion in the matter of people being detained, if they are not able to produce satisfactory identification, so that the adjudicator would not be obligated to detain but would have a discretion to detain if he was satisfied that the detention was justified under the circumstances.

With respect to the question of security, I know there has been extensive discussion on this before the committee so I will focus on only one aspect of it.

Page 7 of the bill, clause 5, provides for denial of access to the refugee determination procedure of persons who are described in paragraphs 19(1)(e), (f) or (g) or 27(1) (c) or 15(2)(c), or persons who have been convicted of criminal offences punishable by ten or more years and who have been certified by the minister to constitute a danger to the public. Again, the United Nations High Commissioner for Refugees has expressed profound concern over these provisions. Mr. Girard expressed his concern in his remarks before the committee.

The position of the Commission, I believe, can be stated as this: The Convention allows for refoulement, for a return to the country of persecution of people who constitute a danger to the public. If that is the case, why bother going to the trouble of allowing these people a determination of the refugee claim if we know beforehand that they are not going to be entitled to remain in Canada in any event?

The concern is quite simple. If a person is allowed a right to make his refugee claim, even if he is found to be a danger to the public safety and not entitled to remain in Canada, the United Nations High Commissioner for Refugees would have an obligation to attempt to provide an alternative country—a third country—to that individual. In many cases that does occur. There have been cases where people, who have been found to be a public danger in Canada and have been ordered deported, have not been deported because we have been unable to find them a third country to which they ought to be deported, aside from their country of nationality.

If a person is a refugee and is recognized as such by our government, that means if he were to be returned to his country, his life or liberty would be in danger. If you are going to make a decision to return a person to his country of nationality under those circumstances, you have to do a careful balancing act. How much of a danger does that person pose to our society as opposed to the danger to the individual if he is to be returned to his country? How can you make that kind of balancing act if you do not know in advance whether the person is a refugee. By denying the person access to the refugee procedure, you deny the person the right to have that determination made. Then the government would have no compunc-

[Traduction]

tion qui consiste à tout faire pour dissuader les personnes qui revendiquent le statut de réfugié de venir chez nous.

Je recommanderais au comité de supprimer totalement les articles en cause ou, si cela lui était impossible, d'envisager à nouveau d'apporter les modifications proposées par l'Association du barreau canadien qui prévoient l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire à l'égard des personnes détenues, si elles sont incapables d'établir leur identité, afin que l'arbitre ne soit pas obligé de les détenir, mais qu'il puisse le faire s'il est convaincu que la détention est justifiée dans les circonstances.

Quant à la question de la sécurité, je sais que le comité en a énormément entendu parler et je ne m'attarderai qu'à l'un de ses aspects.

À la page 7 du projet de loi, l'article 5 prévoit qu'il sera refusé accès à la procédure de détermination du statut de réfugié aux personnes visées à l'un des alinéas 19(1)e), f) ou g), 27(1)c) ou 15(2)c) ou aux personnes déclarées coupables d'une infraction criminelle pouvant entraîner une peine d'emprisonnement de dix ans ou plus si le ministre a attesté qu'elles constituent un danger pour le public. Une fois de plus, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés s'est montré très préoccupé par ces dispositions. M. Girard a exprimé ses craintes dans les observations qu'il a faites au comité.

La position de la Commission peut, je pense, être définie dans ces termes: la Convention autorise le refoulement, le renvoi dans le pays où elles sont persécutées des personnes qui constituent un danger pour le public. Si tel est le cas, pourquoi leur accorder l'accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié si l'on sait d'avance qu'on ne les autorisera pas à demeurer au Canada quoi qu'il adienne?

Les craintes peuvent s'expliquer assez facilement. Si une personne se voit reconnaître le droit de présenter une demande de revendication du statut de réfugié, même si elle est considérée comme un danger pour la sécurité du public et qu'il ne lui soit pas permis de demeurer au Canada, le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés sera tenu de lui chercher un pays d'asile, un tiers pays. C'est ce qui se passe dans bien des cas. Il est arrivé que des personnes dont on avait attesté qu'elles constituaient un danger public au Canada soient condamnées à être expulsées, mais elles ne l'ont pas été parce que nous n'avons pu trouver de tiers pays qui les aurait accueillies, exception faite de celui dont elles sont ressortissantes.

Si une personne est un réfugié et est reconnue comme tel par notre gouvernement, sa vie ou sa liberté serait en danger si elle retournait dans son pays. Si on décidait de la renvoyer dans son pays d'origine, il faudrait alors, peser le pour et le contre. Quel danger pose exactement cette personne pour notre société par rapport à ceux auxquels elle serait exposée si elle était renvoyée dans son pays? Comment peser le pour et le contre si on ne sait pas à l'avance si une personne est un réfugié ou non. En lui refusant l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié, on lui retire le droit à la reconnaissance du statut de réfugié. Le gouvernement n'aurait ainsi aucun scrupule à la renvoyer dans son pays d'origine.



## [Text]

tions about returning that person to the country of his or her nationality.

This is a matter of grave concern to the United Nations High Commissioner. I am sure he has expressed his concerns before the legislative committee.

I have one final comment. The Immigration Commission, when defending this position, said that it would be more expedient to deny people access. My point is this: According to testimony by Mr. Atkey, the number of people who have been brought before the Security Committee on security grounds is only a handful. So why is it going to be more expedient to deny access to a handful of people? The position taken by the Canadian Bar Association is that if there are security concerns about an individual, we should allow that person to have an expeditious determination of his refugee claim. If a person is found to be a refugee and we decide on national security grounds that we do not wish to accept him, then obviously it will be up to the United Nations High Commissioner for Refugees to use his good offices to find a third country for that person. Mr. Girard raised the question of security. Again, there are provisions in the current act, without any amendments, to allow a person to be detained if he poses a danger to the public. If there are security concerns about a given individual, there is nothing to prevent the department from obtaining his detention during the period of time that the refugee determination is being made.

Once we have a streamlined determination process, which is, as I stated before, the really urgent need, the decision can be made quickly. Once that decision is made, a decision can be made as to what should be done with respect to that individual.

Briefly, I would like to touch on the question of prosecution, which is on page 9 of the bill. I am sure that you have heard about this and have read about it, because I think that it is probably the most discussed area and the one that the media was most fascinated about. The stated purpose of the act is to deter smugglers, but on page 1 it states:

to deter the smuggling of persons into Canada and thereby minimize the exploitation of and risks to persons seeking to come to Canada;

I fail to see how sections 95.1 and 95.2 have to do with smugglers at all. As they are now drafted they would deter anyone from advising, encouraging or aiding anyone in any way to come to Canada to make a refugee claim. Again, I would suggest to you that the objective is not to deter smugglers but to deter refugee claims in Canada. That is the true purpose of this legislation; that is the true purpose of these sections and, indeed, of all of the sections that I have addressed.

I would suggest to you that instead of sections 95.1 and 95.2 the way they are drafted, we should look at the amendments suggested by the Bar Association on page 10, which would get at the problem, which is the problem of smuggling, and would not attack those people in Canada who advise people to come

## [Traduction]

Cette question préoccupe grandement le Haut-commissariat des Nations unies. Je suis certain qu'il a exprimé ses inquiétudes au comité législatif.

J'aurais une dernière observation à faire. Lorsque la Commission de l'immigration a défendu sa position, elle a affirmé qu'il serait plus commode de refuser l'accès. Mon argument est le suivant: selon le témoignage de M. Atkey, seul un petit nombre de personnes ont été traduites devant le Comité de la sécurité pour des raisons de sécurité. Alors pourquoi serait-il plus commode de refuser l'accès à un petit nombre seulement? Selon l'Association du barreau canadien, si l'on croit qu'une personne pourrait présenter des dangers pour la sécurité, il serait préférable d'expédier le règlement de sa revendication du statut de réfugié. Si une personne peut être considérée comme un réfugié et que nous décidions pour des raisons de sécurité nationale que nous n'en voulons pas, il reviendra alors de toute évidence au Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés de lui chercher un tiers pays. M. Girard a soulevé la question de la sécurité. Je le répète, la loi, dans sa forme actuelle, prévoit des dispositions autorisant à détenir quelqu'un qui pose un danger pour le public. Si l'on craint qu'une personne présente des risques pour la sécurité, rien n'empêche le ministère d'obtenir qu'elle soit détenue pendant qu'on décide si le statut de réfugié peut lui être reconnu.

Lorsqu'un processus de détermination simplifié sera en place, et c'est ce qui presse le plus, comme je l'ai déjà dit, la décision sera facile à prendre. Une fois la décision prise, on pourra déterminer ce qu'il faut faire.

J'aimerais maintenant aborder brièvement la question des poursuites judiciaires qui figure à la page 9 du projet de loi. Je suis persuadé que vous en avez beaucoup entendu parler et que vous avez beaucoup lu à ce sujet parce que c'est probablement celle dont on a le plus discuté et qui a le plus passionné les médias. La loi a explicitement pour objet de décourager l'introduction illégale de personnes, mais il y est dit à la page 1:

de décourager l'introduction illégale de personnes au Canada afin de minimiser l'exploitation des personnes désireuses d'entrer au Canada et les risques qu'elles courent;

Je ne vois pas du tout ce que les articles 95.1 et 95.2 ont à voir avec les personnes qui en introduisent illégalement d'autres. Ils sont libellés de façon à décourager quiconque d'inciter, d'encourager ou d'aider quelqu'un de quelque manière que ce soit à entrer au Canada pour y revendiquer le statut de réfugié. Je vous le répète, à mon avis, l'objectif est de décourager non pas l'introduction illégale de personnes, mais bien les revendications du statut de réfugié au Canada. C'est là l'objet véritable de la mesure législative; c'est le but véritable de ces articles et, en fait, de tout ce dont j'ai parlé.

Plutôt que de conserver les articles 95.1 et 95.2 dans leur forme actuelle, je proposerais d'examiner les amendements proposés par l'Association du barreau à la page 10, lesquels permettraient de s'attaquer au problème, qui est celui de l'introduction illégale d'étrangers, sans s'en prendre aux per-

[Text]

to Canada to make refugee claims. The department has argued that it is already a criminal offence. I would say to you that at best that is a moot point. The parliamentary committee heard from Marlys Edwargh, an expert on criminal law, who suggested that it was not a criminal offence. At this point it is a moot point; it is not one which is clear. If sections 95.1 and 95.2 are enacted it will be an offence for Canadians to counsel, aid and abet in any way a person to come to Canada to make a refugee claim. That is not directed at smugglers; that is directed at deterring people from coming to Canada to make refugee claims. If people here in Canada are subject to sanctions—if they advise them of their rights to come and make claims because the right will still exist under the Immigration Act—that will then act as a deterrent, preventing people from arriving on our shores.

The other issues that are of grave concern are the issues of search and seizure, which were touched upon yesterday by the Bar Association in their brief.

I would like to conclude by saying that although we agree with the principle set out at the beginning of the bill, we reject the bill because we do not believe that it achieves its stated purposes. Not only that, it sets dangerous international precedents and affects the rights of Canadians.

The central issue is a profound one: By this bill, the government is seeking not to deter abusers but to deter refugee claims in Canada. The real policy debate should not be disguised as an issue of abuse—as the government has done up until now—but should be recognized as the real question, which is: Do we want to continue, as a country, to allow people to come to our shores to make refugee claims? I would suggest to you that the government, with this bill, is doing everything it can to make it extremely difficult for people to do that. I would suggest to you that they are not addressing the real policy question because they know—according to any public opinion poll that you see—that although the majority of Canadians wish the government to deal with the question of abuse, they support the concept of allowing genuine refugees to come to our shores to seek protection.

As a person who has had the privilege of representing many refugees—many of whom have been accepted and recognized in the convention as refugees—in this country, an issue that is important to me is that we find the way of dealing with the question of abuse in a compassionate way, which will allow us to continue to provide protection for genuine refugees.

Thank you for giving me the opportunity of addressing you. I will answer any questions that you have now.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, Mr. Waldman.

**Senator Hébert:** Could you tell me first how many people claim refugee status in a given year in Canada, roughly speaking?

[Traduction]

sonnes qui, au Canada, conseillent à d'autres d'y venir pour présenter une demande de statut de réfugié. Le ministère soutient que c'est déjà une infraction. Je dirais que c'est au plus une question discutable. Le comité parlementaire a entendu le témoignage de Marlys Edwargh, expert en droit pénal, qui lui a donné à entendre qu'il ne s'agissait pas d'une infraction. A cette étape-ci, la question est discutable; elle n'est pas claire du tout. Si les articles 95.1 et 95.2 sont adoptés, tout Canadien qui incitera, aidera et encouragera toute personne à venir au Canada pour y présenter une revendication du statut de réfugié commettra une infraction. Les dispositions ne visent pas les personnes qui en font entrer illégalement d'autres; elles visent à décourager quiconque de venir au Canada pour y revendiquer le statut de réfugié. Si des personnes ici au Canada sont passibles de sanctions—si elles en informent d'autres de leur droit de venir présenter une demande parce que la Loi sur l'immigration continuera de le prévoir—elles hésiteront à le faire et les arrivées cesseront.

Les autres questions qui préoccupent également beaucoup sont celles qui concernent la fouille et la saisie et dont a parlé hier l'Association du barreau dans son mémoire.

J'aimerais dire en terminant que bien que nous soyons d'accord sur le principe qui y est énoncé au début, nous sommes contre le projet de loi parce que nous ne croyons pas qu'il atteigne l'objectif visé. Qui plus est, il crée des précédents internationaux dangereux et entrave les droits des Canadiens.

La question pourrait avoir de graves répercussions. Au moyen de ce projet de loi, le gouvernement cherche à décourager non ceux qui abusent du système, mais ceux qui souhaiteraient revendiquer le statut de réfugié au Canada. Le débat politique devrait tourner non pas autour des abus—et, c'est là-dessus que le gouvernement l'a fait porter jusqu'à maintenant—mais autour de la question véritable qui est de savoir si nous voulons continuer, en tant que pays, à permettre à des étrangers de venir chez nous pour y revendiquer le statut de réfugié. Selon moi, le gouvernement, au moyen de ce projet de loi, fait tout ce qu'il peut pour que cela devienne extrêmement difficile. Il fausse la réalité parce qu'il sait—d'après les résultats des sondages publics—que bien que la majorité des Canadiens souhaite le voir s'attaquer aux abus, ils voudraient qu'il soit permis aux réfugiés véritables de venir chercher protection chez nous.

Ayant eu le privilège de représenter de nombreux réfugiés—dont une bonne partie ont été acceptés et reconnus comme réfugiés aux termes de la Convention—dans ce pays, j'ai à cœur qu'on trouve un moyen de régler la question des abus qui soit humain et nous permette de continuer à assurer la protection des réfugiés véritables.

Je vous remercie de l'occasion qui m'a été offerte de m'adresser à vous. Je répondrai maintenant à toutes les questions que vous voudrez me poser.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur Waldman.

**Le sénateur Hébert:** Pourriez-vous me dire combien de personnes à peu près revendiquent le statut de réfugié chaque année au Canada?



[Text]

**Mr. Waldman:** The numbers have varied greatly. I am sure that the department has all of the statistics, but if you go back to the early 1980s it was probably around 3,000 a year, and by 1986 the figure had increased to 18,000 a year.

**Senator Hébert:** It increased to 18,000. What proportion of these 18,000 would come by air, land and sea?

**Mr. Waldman:** Of the 18,000? It is difficult for me to break that down.

**Senator Hébert:** Roughly.

**Mr. Waldman:** I can tell you that the vast majority—except for 174 Tamils and 155 East Indians and a small number of others—come by land or air. Until the large-scale movement of Central Americans, probably most of them were coming by air, through the airports. Beginning in 1985, a large number of people have come across our land border. That has increased substantially through 1986 up to the present time. Quite frankly, the number of people coming into the country clandestinely by boat probably does not even represent 1 per cent of the total.

**Senator Hébert:** It does not represent 1 per cent?

**Mr. Waldman:** Less than 1 per cent; far less than 1 per cent.

**Senator Hébert:** In that case, how do you explain why the legislators would ask, through this bill for special treatment for those less than 1 per cent who arrive by sea and who constitute such a small number? Why is it that we point at them and say, "Those people! We do not want to hear anything about them." But for those who come by plane or land we say, "Okay, we will give them the due process and we will hear them. We will give them a right of appeal," et cetera. However, for those who come by sea—the few hundred—we say, "No way. I do not understand that."

**Mr. Waldman:** You are making a strong argument for striking down that section under the equal protection section of the Charter. Quite frankly, why should we discriminate against the few that come by boat?

There isn't any rationale other than the political one, which was the perception by the government that there was a need to respond to the public outrage—I suppose that is the word that we should use—as the result of the arrival of this boat off Halifax. It is extremely unfortunate that the government chose to respond in that way. I do not think that there is any justification at all for this provision; it is another example of overkill. But it has extremely unfortunate consequences. In numerical terms, the provision will probably affect few people. I may be wrong, but I do not expect that there will be another boat. I think that the detention and sentencing of the captain of the *Amelie* is a message that will be received by captains around the world. I may be wrong, but I do not think that there will be another boat; I think that many captains who might have thought of this as a quick way of making a buck will think twice about it.

[Traduction]

**M. Waldman:** Leur nombre varie considérablement d'une année à l'autre. Je suis certain que le ministère a toutes les statistiques, mais si vous vous reportez au début des années 80, leur nombre était probablement d'environ 3 000 par an et il est passé à 18 000 en 1986.

**Le sénateur Hébert:** Il est passé à 18 000. Quel pourcentage de ces 18 000 viendrait ici par air, par terre et par mer?

**M. Waldman:** Sur les 18 000? Il m'est difficile de vous donner une ventilation.

**Le sénateur Hébert:** Approximativement.

**M. Waldman:** Je peux vous dire que la vaste majorité, exception faite des 174 Tamils, des 155 personnes venues des Indes orientales et d'un petit nombre d'autres, arrive par terre ou par air. Jusqu'à ce que le mouvement venant d'Amérique centrale ne prenne de l'ampleur, la plupart des arrivants débarquaient dans les aéroports. A partir de 1985, un grand nombre de personnes s'est présenté à nos frontières terrestres. Leur chiffre a augmenté considérablement depuis 1986. Franchement, le nombre de ceux qui arrivent clandestinement ici par bateau ne représente probablement même pas 1 p. 100 du total.

**Le sénateur Hébert:** Même pas 1 p. 100?

**M. Waldman:** Moins de 1 p. 100; beaucoup moins de 1 p. 100.

**Le sénateur Hébert:** Dans ce cas, comment expliquez-vous que les législateurs demandent, à l'aide de ce projet de loi, que soit prévu un traitement spécial à l'égard de ce petit nombre qui arrive par mer et qui ne représente même pas 1 p. 100 du total? Comment se fait-il que nous les montrions du doigt en disant : «Ces gens-là! Nous ne voulons rien savoir d'eux.» Par contre, nous disons à ceux qui arrivent par air ou par terre: «D'accord, nous entendrons votre cause. Nous vous accorderons un droit d'appel, etc.» Par ailleurs, à ceux qui viennent par mer, nous disons non. Je ne comprends tout simplement pas.

**M. Waldman:** Vous avez là un argument en faveur de la suppression de cet article parce qu'il va à l'encontre de la disposition de la Charte concernant l'égalité de la protection. Franchement, pourquoi ferions-nous preuve de discrimination à l'égard du petit nombre qui arrive par bateau?

Pour des raisons purement politique, le gouvernement s'étant senti obligé de réagir à l'outrage public—je suppose que c'est là le mot qu'il faudrait utiliser—qui a suscité l'arrivée de ce bateau à Halifax. Il est extrêmement regrettable que le gouvernement ait choisi de réagir ainsi. Rien ne justifie cette disposition; c'est de l'exagération. Elle aura des conséquences très regrettables. Numériquement parlant, elle touchera probablement peu de monde. Je peux me tromper, mais je ne pense pas qu'un autre bateau arrive. Je crois qu'aucun autre capitaine ne voudra s'exposer aux mesures de détention prises contre celui de l'*Amélie*. J'ai peut-être tort, mais je pense qu'il n'y aura pas d'autres bateaux. De nombreux capitaines qui auraient peut-être envisagé de faire la même chose pour gagner rapidement de l'argent y réfléchiront à deux fois avant d'agir.



## [Text]

In any event, it is clearly an example of overkill. You are talking about a minute number of people in terms of the total. I cannot think of any justification for it, but it sets precedents in other countries where there are large numbers of boats. If other countries around the world start emulating Canada, they can go to the United Nations and say, "Look, Canada has enacted a provision which allows their country arbitrarily to turn boats away." Other countries with less important records internationally on human rights will look to that as a signal that it is okay for them. That is the tragedy of this particular provision.

From my point of view, as an individual looking at the flow of refugees into Canada, I can honestly say that this provision will probably not affect many people. It is a question of principle here. It is a question of, "Do we accept these types of principles?" Do we accept a principle which allows us to set negative precedents in terms of international refugee legislation? As a country that in 1986 received the Nansen medal, we should not do that. But not only that, the provision as drafted does not achieve the stated objective of the government. It will put people at risk; but it will not deter the smugglers. It is totally absurd.

**Senator Hébert:** You mentioned a poll that indicated that, while Canadians do not support the abuse of our system, there would be majority support for welcoming real refugees. Can you tell us when this poll was published?

**Mr. Waldman:** It was in the *Toronto Star* in June of 1987. It was a Gallup poll and the headline on the front page was, "Majority of Canadians Support Tough Measures." This was after the bill was tabled in the House of Commons.

When you read the poll you saw that the majority of Canadians supported the government's legislation, yet at the same time, when you considered the other questions that were asked, 73 per cent said that genuine refugees ought to be permitted to remain in Canada.

I suggest to you that that means the majority of Canadians do not understand the provisions of this bill because we have not been successful in educating them. That is because of the fact that the government and the Department of Employment and Immigration have hidden behind this whole question of abuse. They talk about abuse and the more they talk about it the more they hide from the public the fact of real refugees. Those of us who work with real refugees know that they are there.

**Senator Hébert:** Would you say that the opinion of Canadians, as perceived through the polls or through newspaper editorials, has evolved somewhat since June of 1987, or does the same type of acceptance of the bill remain because of the fact that they do not understand what it is about?

**Mr. Waldman:** I can only talk about my own personal experience. You can look to the editorials in the newspapers or listen to the media—and I have had the fortune or misfortune of having to deal with the media to a large extent over the last few months—but I can tell you that the more the media has

## [Traduction]

Quoi qu'il en soit, il y a clairement eu exagération. Il s'agit d'un nombre infime de personnes par rapport au total. Rien ne justifie cette mesure, mais elle établit un précédent dans d'autres pays où arrivent un grand nombre de navires. S'ils s'avisent de faire comme le Canada, ils pourraient dire aux Nations unies: «Le Canada a adopté une disposition qui lui permet de refouler arbitrairement les navires.» D'autres pays qui n'ont pas aussi bonne presse internationalement au chapitre des droits de la personne ne se gêneront peut-être pas pour faire la même chose. C'est là la tragédie.

Étant donné l'afflux de réfugiés au Canada, je peux honnêtement dire que cette disposition ne touchera probablement pas beaucoup de gens. La question est de savoir si nous acceptons ce type de principe. Acceptons-nous un principe qui nous permet de créer des précédents négatifs du point de vue de la législation internationale concernant les réfugiés? En tant que pays qui a reçu la médaille Nansen en 1986, nous ne devrions pas agir ainsi. Qui plus est, dans sa forme actuelle, la disposition n'atteint pas l'objectif que le gouvernement a énoncé. Elle mettra des vies en danger, mais elle ne découragera pas l'introduction illégale d'étrangers. C'est complètement absurde.

**Le sénateur Hébert:** Vous avez mentionné un sondage qui indiquait que les Canadiens s'opposent à l'utilisation abusive de notre système, mais qu'une majorité d'entre eux seraient prêts à accueillir les réfugiés véritables. Pouvez-vous nous dire quand les résultats de ce sondage ont été publiés?

**M. Waldman:** Dans le *Star* de Toronto, en juin 1987. Il s'agissait d'un sondage Gallup publié à la première page sous le titre «Majority of Canadians Support Tough Measures». C'était après le dépôt du projet de loi à la Chambre des communes.

Quand vous avez pris connaissance de ce sondage, vous avez constaté qu'une majorité de Canadiens étaient favorables au projet de loi du gouvernement; par ailleurs, en examinant les autres questions posées, on constate que 73 p. 100 des répondants ont dit que les réfugiés véritables devraient être autorisés à rester au Canada.

Selon moi, cela signifie que la majorité des Canadiens ne comprennent pas les dispositions du projet de loi parce que nous n'avons pas réussi à les en informer. C'est que le gouvernement et le ministère de l'Emploi et de l'Immigration se sont abrités derrière toute cette question d'abus. Ils parlent d'abus et plus ils en parlent, plus ils dissimulent au public la réalité des véritables réfugiés. Ceux d'entre nous qui travaillent avec eux savent qu'ils existent.

**Le sénateur Hébert:** Diriez-vous que l'opinion des Canadiens, telle qu'elle s'exprime dans les sondages ou dans les éditoriaux des journaux, a évolué depuis juin 1987, ou qu'elle est demeurée aussi favorable au projet de loi parce que les Canadiens ne le comprennent pas bien?

**M. Waldman:** Je ne puis parler que d'après mon expérience personnelle. Il suffit de prendre connaissance des éditoriaux, des journaux ou d'écouter les médias; pour ma part j'ai eu la chance ou la malchance d'avoir beaucoup à faire avec les médias ces derniers mois. Je puis vous dire que plus ils en

[Text]

become educated about Bills C-84 and C-55, the more outraged they have become. I do not think there are many editorials now that support the government's initiatives on either Bill C-84 or Bill C-55.

In terms of the Canadian public, I think that is a more difficult question. I have had the privilege of being able to speak to many groups. When I start my speech, I often find a lot of stony faces staring at me and a lot of hostility, but I find that, when people understand what the government is doing, they do not support it. It may be very presumptuous of me to talk about public opinion, but I will attempt to do so. I think there is a strong sense that we should not be taken for granted; that we should not permit abusers; and so on. However, there is also a strong sense of compassion in our society. That has been shown time and time again. When people understand the issues here, they begin to question seriously. I recently had the opportunity of speaking in Victoria and Vancouver, and the response I saw in those cities is the response I have seen time and time again.

**Senator Doyle:** Mr. Waldman, I have a few general questions about the total number of people who come here as refugees. You spoke of basic quotas in your outline a few moments ago. Do you feel that the Canadian quotas for immigrants are low or high?

**Mr. Waldman:** Are you talking about immigrants or refugees?

**Senator Doyle:** I am just speaking of immigrants. I would like to start there.

**Mr. Waldman:** I think the issues are related. From a demographic point of view, from an economic point of view and from the point of view of the growth of our economy, I think there is no demographer or economist worth his salt today in Canada who would not suggest that we need far more immigrants than we now have and that probably a more reasonable figure would be 200,000 or 250,000. This is based simply on the realities of our demography. We will see our population declining significantly by the year 2000 and beyond if we do not dramatically increase our immigration.

What a lot of people do not know is that emigration from Canada has historically been somewhere between 60,000 and 90,000. In order to maintain a net emigration of zero, we have to allow 60,000 to 90,000 people into the country. On top of that, our birth rate does not come close to satisfying the needs for any type of population growth. If we want to have a population growth in the future, which I think is something that would be fundamental for any growth in our economy, we need to have increased immigration.

**Senator Doyle:** Would you disagree with our present practice of dividing our quotas between certain areas of the country and largely acquiring our immigrants after examination abroad?

**Mr. Waldman:** Historically, we have had two types of immigration into Canada. We have had economic immigration and humanitarian immigration. Economic immigration is broken down into two subgroups. We have the independents—that is,

[Traduction]

apprennent au sujet des projets C-84 et C-55, plus ils s'insurgent. Je ne crois pas que beaucoup d'éditorialistes appuient actuellement les initiatives du gouvernement, qu'il s'agisse du projet de loi C-84 ou du projet de loi C-55.

En ce qui concerne le public canadien, c'est plus délicat. J'ai eu le privilège de m'adresser à de nombreux groupements. Au début de mes interventions, l'auditoire demeure souvent figé et hostile, mais à mesure que les gens comprennent ce que fait le gouvernement, ils lui retirent leur appui. Il est peut-être présomptueux de ma part de parler de l'opinion publique, mais je vais quand même tenter de le faire. Je pense que les Canadiens ont le vif sentiment qu'on ne doit pas nous ignorer, qu'il faut empêcher les abus, etc. Toutefois, notre société manifeste beaucoup de compassion. On l'a vu à de nombreuses reprises déjà. Quand les gens saisissent les enjeux, ils s'interrogent sérieusement. J'ai récemment pu prendre la parole à Victoria et à Vancouver et la réaction du public dans ces villes a été la même que ce que j'ai pu constater à de nombreuses reprises dans le passé.

**Le sénateur Doyle:** M. Waldman, j'ai quelques questions d'ordre général au sujet du nombre total de personnes qui viennent au Canada en tant que réfugiés. Dans votre résumé il y a quelques instants vous avez parlé de contingents de base. Estimez-vous que les contingents canadiens à l'égard des immigrants sont faibles ou élevés?

**M. Waldman:** Vous parlez d'immigrants ou de réfugiés?

**Le sénateur Doyle:** Des immigrants seulement. J'aimerais commencer par eux.

**M. Waldman:** Je pense que les questions sont liées entre elles. Du point de vue démographique et économique et du point de vue de la croissance économique, je crois qu'aucun démographe ou économiste digne de ce nom au Canada à l'heure actuelle nierait qu'il nous faut davantage d'immigrants et qu'il serait plus raisonnable d'en accueillir entre 200 000 et 250 000. Ces chiffres découlent simplement de la réalité démographique. À partir de l'an 2000, notre population décroîtra sensiblement si nous n'augmentons pas considérablement l'immigration.

Beaucoup ignorent que l'émigration au Canada se situe entre 60 000 et 90 000 personnes. Pour maintenir l'immigration au point zéro, il faut donc accepter entre 60 000 et 90 000 immigrants. En outre, le taux de natalité est loin de répondre à nos besoins de croissance démographique. Si nous voulons assurer la croissance démographique, ce qui selon moi est fondamental pour notre croissance économique, il nous faudra accroître l'immigration.

**Le sénateur Doyle:** Désapprouvez-vous la pratique actuelle qui consiste à répartir les quotas entre certaines régions du pays et, de façon générale, à accepter les immigrants après examen de leur cas avant leur arrivée au Canada?

**M. Waldman:** Historiquement, le Canada a deux types d'immigration: économique et humanitaire. La première comporte deux sous-groupes: les indépendants, c'est-à-dire ceux qui sont autorisés à venir pour leurs compétences profession-



[Text]

people who are allowed into Canada on the basis of job skills, and we have investors who are allowed into Canada on the basis of their investing money. I have serious problems with both of those, not from the philosophical point of view, but from the point of view of implementation. Quite frankly, we hear a lot about abuse in the refugee system, but no one talks about abuse of economic immigration. I see it all the time.

Investors come to Canada and say they are going to invest and, quite frankly, I would suggest that probably only 30 per cent of the investors actually invest. I know the department has conducted studies which we could probably take apart because they are based on a whole series of erroneous statistical assumptions. I can confirm that I have talked to people in the Ontario government, in the Ministry, of Industry who screen investors coming into the province of Ontario, and their estimates are that we are lucky if 30 per cent of the investors actually invest. Until recently, there was absolutely no follow-up. However, now the Commission is beginning to follow up.

In terms of independent economic immigrants, that is, those who come on the basis of job skills, again I seriously question the assumptions that the Commission makes in terms of deciding who ought to come and who ought not to come. There are some very strange examples of categories of people who are now considered to have demand occupations, when our own practical experience and conversations with people who work screening applications to bring foreign workers in on the basis of job offers tell me that those categories are absurd.

**Senator Doyle:** I am getting a bit more detail than I think I want at this stage. I was interested to know whether you believe that our basic immigration program should provide for selection of immigrants in the countries of origin or whether those potential immigrants—and I am not speaking of refugees—should come to Canada for processing here.

**Mr. Waldman:** I think there probably should be some kind of combination of the two. The reality today is that there are some 20,000 Orders in Council a year. Those relate to people who apply for immigration status from within the country and are granted it. However, the majority of people do apply outside. I would not agree that all people should apply from outside. I would suggest that every person who comes to Canada on medical grounds or on security grounds ought to be screened outside. I have no difficulty with that. To suggest that all applications should be made outside does not make sense to me.

There are many circumstances—and the Commission recognizes this on a daily basis—where people ought to be allowed to be processed from within the country. One of the obvious examples of that, and it is a standard policy, is when someone marries a Canadian citizen. That person does not have to go back to his or her country of origin. That person can apply from within Canada. That is not a refugee case; it is an immigration case.

In answer to your question, I would say it is recognized that there has to be a combination of the two in our immigration policy: both in-Canada processing and overseas processing.

[Traduction]

nelles, et les investisseurs, qui sont acceptés suivant les capitaux qu'ils apportent. J'ai des réserves sérieuses dans les deux cas, pas du point de vue du principe, mais du point de vue pratique. Franchement, on entend beaucoup parler d'abus du système des réfugiés, mais personne ne parle des abus de l'immigration économique. Pourtant, j'en vois régulièrement.

Les investisseurs viennent au Canada en disant qu'ils vont investir, mais selon moi, seulement 30 p. 100 d'entre eux le font. Je sais que le ministère a effectué des études qui pourraient sans doute être écartées à cause des nombreuses hypothèses statistiques erronées qu'elles contiennent. Pour ma part, j'ai parlé à des représentants du ministère de l'Industrie de l'Ontario qui sélectionnent les investisseurs venant s'installer dans leur province et, selon eux, tout au plus 30 p. 100 d'entre eux font des investissements. Jusqu'à récemment, il n'y avait pas de suivi de la situation. Mais maintenant la commission commence à l'assurer.

En ce qui concerne les immigrants économiquement indépendants, c'est-à-dire ceux qui ont des compétences professionnelles, je doute sérieusement des hypothèses sur la base desquelles la commission décide de ceux qui peuvent ou non immigrer. Il existe des exemples très douteux de catégories de personnes actuellement considérées comme ayant des occupations demandées, alors que nous savons d'après notre propre expérience pratique et nos conversations avec ceux qui ont pour tâche de sélectionner des travailleurs étrangers en fonction des offres d'emploi, que ces catégories sont absurdes.

**Le sénateur Doyle:** J'entre un peu plus dans les détails que je ne le voudrais à cette étape. J'aimerais savoir si vous croyez que notre programme d'immigration de base devrait prévoir la sélection des immigrants dans les pays d'origine ou si les candidats à l'immigration, et je ne parle pas des réfugiés, devraient d'abord venir au Canada avant que leur demande ne soit traitée.

**M. Waldman:** Je pense qu'il faudrait appliquer une solution mixte. On compte actuellement chaque année quelque 20 000 décrets accordant à des demandes de statut d'immigrant faites ici même au Canada. Toutefois, la majorité des demandes proviennent de l'étranger. Je ne crois pas qu'elles devraient toutes être faites à l'extérieur du Canada. Selon moi, tout candidat à l'immigration devrait faire l'objet d'un filtrage tant pour des raisons médicales que pour des raisons de sécurité à l'étranger; cela ne fait aucun doute dans mon esprit. Mais il est absurde de soutenir que toutes les demandes devraient être traitées à l'extérieur.

Il existe de nombreux cas de personnes, et la commission le constate chaque jour, dont les demandes doivent pouvoir être traitées au Canada. Un exemple type et fréquent est celui d'un étranger qui épouse un citoyen canadien. Il n'a pas à retourner dans son pays d'origine. Il peut faire sa demande au Canada. Il ne s'agit pas d'un cas de réfugié, mais d'un cas d'immigration.

Pour répondre à votre question, j'estime qu'on reconnaît que notre politique d'immigration devrait comporter une combinaison des deux éléments: le traitement au Canada et le traite-



[Text]

Perhaps there should be some emphasis on the overseas but not to the exclusion of the processing in Canada.

**Senator Doyle:** What you are suggesting for refugees is again a mix: some selected overseas processing, where people can get to consulates and so on, and some selected processing of those who arrive here by ship or plane and say, "I am a refugee. Please take me in."

**Mr. Waldman:** Yes.

**Senator Doyle:** Yet, when you were describing the average person who comes to this country seeking refugee status, you said that usually he has already spent thousands of dollars getting here. And then you said that he will spend thousands of dollars, when he is here, on lawyers and other expenses that he incurs while acquiring his fair hearing. Does that not lead to the possibility that we are making an economic screen for individuals who come to this country?

I am not speaking now of the man who arrives with the terror close behind him. I am not speaking of the man who comes here, as a good many people think a lot of refugees do, for his physical safety. I am talking about the sort of person you referred to. Does he not have to have a particular financial advantage before he can even arrive here under that system?

**Mr. Waldman:** When I talked about the sort of person who spends several thousands of dollars, I was referring more to the Portuguese, the Brazilians and others who are not refugees but who come to Canada claiming to be refugees. They know they can do that because our refugee determination system has broken down. For a person like that, it makes sense to spend \$2,000 for an air ticket to come to Canada and another \$2,000 to pay for a consultant or lawyer if he will get three or four years in the country by so doing.

My experience with genuine refugees—and in my practice now I probably represent over 500—is that the vast majority of them have no money or very limited financial resources and only manage to get here through great difficulty, usually scraping together the money with the assistance of many friends and relatives. In the case of the Central Americans, in particular, most people arrive in Canada without a cent and without any clothing. They have to rely on the genuine goodwill of Canadians, and believe me, I have seen a lot of that. That is why I am convinced that there is still a humanitarian spirit in Canada despite what many people would be led to believe. So the genuine refugees, although there may certainly be exceptions, do not tend to have a lot of money.

I can tell senators that the vast majority of my refugee practice is done on the basis of legal aid. Fortunately, the legal aid plan in this province has decreed, in the last two years, that it will now provide legal aid certificates. I can now represent clients on that basis, and the vast majority of refugee claimants qualify for legal aid.

I was talking about those who are not genuine refugees but who see an opportunity to come to Canada because we have a

[Traduction]

ment à l'extérieur. On devrait peut-être mettre l'accent sur le traitement à l'extérieur, mais pas au point d'exclure le traitement des demandes au Canada.

**Le sénateur Doyle:** En fait, ce que vous suggérez dans le cas des réfugiés, c'est encore une fois une formule mixte, c'est-à-dire la sélection d'immigrants dont les demandes ont pu être présentées à nos consulats et la sélection de ceux qui arrivent par bateau ou par avion et qui se prétendent réfugiés.

**M. Waldman:** Oui.

**Le sénateur Doyle:** Pourtant, vous avez dit que l'étranger moyen qui vient au Canada pour demander le statut de réfugié a habituellement dépensé des milliers de dollars pour arriver jusqu'ici. Vous avez ensuite dit qu'une fois au Canada, il dépensera des milliers de dollars en frais juridiques et autres pour obtenir une audience équitable. Est-ce que cela ne risque pas d'équivaloir à une sélection économique?

Je ne parle pas ici de l'homme poussé par la terreur, ni de celui qui, selon la conception que beaucoup se font du réfugié, vient chez nous pour des raisons de sécurité physique. Je parle de celui auquel vous faisiez référence. Est-ce que, suivant ce système, il ne doit pas déjà jouir d'un avantage financier particulier avant de pouvoir seulement arriver jusqu'ici?

**M. Waldman:** Quand je parle de ceux qui dépensent des milliers de dollars, je faisais allusion aux Portugais, aux Brésiliens et à d'autres qui ne sont pas des réfugiés, mais qui viennent au Canada pour demander le statut de réfugié. Ils savent qu'ils peuvent le faire parce que notre système de détermination du statut de réfugié est inadéquat. Pour ce genre de personne, il vaut la peine de dépenser 2 000 \$ en frais d'avion pour venir au Canada et 2 000 \$ encore en frais juridiques pour pouvoir passer trois ou quatre ans chez nous.

D'après mon expérience des réfugiés véritables, et j'en représente probablement plus de 500 dans ma pratique à l'heure actuelle, la vaste majorité d'entre eux n'ont pas d'argent, sinon des ressources financières extrêmement limitées et parviennent jusque ici au prix d'énormes difficultés, habituellement après avoir réuni l'argent nécessaire avec l'aide de nombreux amis et parents. Dans le cas des réfugiés d'Amérique centrale en particulier, la plupart arrivent au Canada sans argent et sans vêtements. Ils doivent s'en remettre à la bienveillance des Canadiens, et croyez-moi j'en ai vu de nombreux exemples. C'est pourquoi je suis convaincu qu'il existe encore au Canada un esprit humanitaire, malgré ce que beaucoup ont tendance à croire. Les réfugiés véritables, bien qu'il y ait certainement des exceptions, n'ont habituellement pas beaucoup d'argent.

Je puis dire aux sénateurs que la plus grande partie de la pratique que j'exerce vis-à-vis des réfugiés consiste en conseils juridiques. Heureusement, le programme d'aide juridique dans cette province a décrété, depuis deux ans, qu'il décernera des certificats d'aide juridique. Je puis maintenant représenter des clients sur la base de ces certificats et la vaste majorité de ceux qui demandent le statut de réfugié ont droit à l'aide juridique.

Je parlais de ceux qui ne sont pas des réfugiés véritables, mais qui profitent des faibles de notre système pour venir au

[Text]

system that has collapsed. I suggest to senators that the way to deal with that problem is by streamlining the process.

**Senator Cogger:** There is just one point I wanted to cover. I have difficulty with the logic in this regard, but perhaps the witness can convince me otherwise. There is in this country, in the case of a person seeking refugee status and prior to the resolving of that question, a determination made on whether that person is a security risk. Am I correct?

**Mr. Waldman:** Yes.

**Senator Cogger:** We know, therefore, that regardless of the determination of question A, a negative answer to question B will preclude him from staying here. Yet you suggest that we keep on pushing with the process?

**Mr. Waldman:** Yes. Do you want to know why?

**Senator Cogger:** I believe you told us that afterwards he becomes the problem of the United Nations in terms of his relocation. Meanwhile, however, he is a security risk to this country, not to the United Nations.

**Mr. Waldman:** Let me respond to that. With respect to the problem of security in Canada, as I said before, if a person poses a danger to our security and serious concerns are expressed, there are provisions that now exist in the legislation to detain that person. Presumably, then, if a person is in detention, he does not pose a danger to our society.

On the question as to why that person ought to be given a right to a determination, I think there are two reasons. One is that which you stated. The United Nations High Commissioner for Refugees has an obligation, if a person is recognized to be a refugee, to try to find—

**Senator Cogger:** Sorry, but that determination will be done under our rules. Assuming that you go through the process, what will you determine? Will you determine whether he qualifies for refugee status in Canada? That does not mean that that determination might be applicable or good in France, Germany, Switzerland or Australia.

**Mr. Waldman:** It is enough of a determination to allow the United Nations to intervene and to attempt to protect that person. But I would suggest to you there is a second reason. If we make a decision that a person is a refugee but that he poses a threat to our security, then we have to decide what we are going to do with that individual. I suggest to you that it is a far different decision we make on whether that person should be allowed to remain in Canada if we know he is a refugee than if we do not. If we know he is a refugee, we know that if we do not allow him to remain in Canada but send him back to his country of nationality, he is in danger of persecution.

The problem is that if we deny the person access to the refugee determination procedure, there is no preclusion from sending him back to the country of his nationality. If the person comes to us from Europe and poses a threat to our security, do we expect that any European country will accept him back? Of course not.

[Traduction]

Canada. J'estime que la façon de résoudre ce problème consiste à simplifier le système.

**Le sénateur Cogger:** J'aimerais aborder un seul point. Je sais mal la logique de cette méthode, mais peut-être le témoin pourra-t-il me convaincre. Lorsqu'une personne demande le statut de réfugié, il faut préalablement déterminer si elle représente un risque du point de vue de la sécurité. Est-ce exact?

**M. Waldman:** Oui.

**Le sénateur Cogger:** Nous savons par conséquent qu'indépendamment de la détermination du statut de réfugié, une réponse défavorable dans le second cas empêchera la personne de rester au Canada. Suggérez-vous que nous poursuivions dans cette voie?

**M. Waldman:** Oui. Vous voulez savoir pourquoi?

**Le sénateur Cogger:** Je crois que vous nous avez dit que la personne est prise en charge par la suite par les Nations unies. Mais en attendant, elle représente un risque pour notre pays et non pour les Nations unies.

**M. Waldman:** En ce qui concerne le problème de la sécurité au Canada, comme je l'ai déjà dit, si une personne représente un danger pour notre sécurité et qu'on exprime des inquiétudes graves à cet égard, la loi permet maintenant la détention de cette personne. Et on peut présumer que, si elle est détenue elle ne représente plus un danger pour la société.

Quant à la raison pour laquelle cette personne devrait avoir droit à une détermination, je pense qu'il y a deux raisons. La première est celle que vous avez évoquée. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés est tenu, si une personne obtient le statut de réfugié, d'essayer de trouver...

**Le sénateur Cogger:** Excusez-moi, mais cette détermination doit être faite selon nos règles. A supposer qu'on applique ce processus, quelle décision sera prise? Déterminerez-vous si la personne a droit au statut de réfugié au Canada? Cette détermination ne sera pas forcément valide en France, en Allemagne, en Suisse ou en Australie.

**M. Waldman:** Il suffit d'une détermination pour permettre aux Nations unies d'intervenir et d'essayer de protéger cette personne. Mais il y a une seconde raison. Si nous décidons qu'une personne est un réfugié, mais qu'elle représente un danger pour notre sécurité, il nous faut alors décider ce que nous allons faire d'elle. Si nous savons qu'elle est un réfugié, la décision à prendre pour savoir si elle peut rester au Canada est très différente. Si nous ne lui permettons pas de rester au Canada et que nous la renvoyons dans son pays d'origine, elle risque d'être persécutée.

Le problème est que si nous refusons à cette personne l'accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié, rien ne s'oppose à ce que nous la renvoyons dans son pays d'origine. Si elle vient d'Europe et qu'elle représente une menace pour notre société, pouvons-nous nous attendre à ce qu'un pays européen accepte de la reprendre? Certainement pas.



[Text]

**Senator Cogger:** Suppose that someone comes into Canada from Amsterdam but is from a totally different country in the Orient somewhere. Suppose that he lands on our shores and seeks refugee status so that we cannot send him back to India, or wherever. Suppose that the minister then says, "Wait a minute, this gentleman is a terrorist." Do you suggest that we cannot send him back to Amsterdam?

**Mr. Waldman:** Amsterdam is under no obligation to accept him back.

**Senator Cogger:** Then why should we be under that obligation?

**Mr. Waldman:** He is here. Once he is here, we have to remove him. That is the way it works, unfortunately.

**Senator Cogger:** So you are saying that first of all we cannot turn him back. If he is coming by boat and we know that three days ahead of time, we cannot send him back to Amsterdam. Once he is here, we cannot send him back, so either way we will keep all such people.

**Mr. Waldman:** First, as to the number of cases that have been before us, we can only go on the basis of the results of the Security Intelligence Review Committee. We are talking about a handful of cases.

**Senator Cogger:** I realize that we are talking about small numbers. I realize that the boat incidents only involve small numbers.

**Mr. Waldman:** There are two separate cases. One is the case of the turning away of the boat, which I will address in a moment. But if you are talking about the person who comes in who may pose a danger to our security, the reality is that once he is here, he is here. We may want to try to send him back to another country, but that other country, unless it is the country of his nationality, is under no obligation to accept him. There are cases now of people who have been recognized as refugees who have been found by the federal government to be security threats. These people have been ordered deported but are still in Canada because we cannot deport them. There is no other country that will take them.

**Senator Cogger:** Are they in Canadian jails?

**Mr. Waldman:** The decision as to whether they are detained is based on all of the evidence before the adjudicator which would indicate that that person poses a danger to the public. In the one case I am aware of, the person is not in detention. He is under deportation order, but that order has not been executed because, although there is concern on national security grounds that the person does pose a danger to the Canadian public, he is not seen to pose that sort of imminent danger that he ought to be in detention. But certainly those provisions exist in those types of cases.

The point is this: If we deny the person access to the determination procedure, then we have no means by which to determine beforehand whether or not that person is a refugee. If he

[Traduction]

**Le sénateur Cogger:** Supposons qu'une personne arrive au Canada depuis Amsterdam, mais qu'elle soit originaire d'un pays asiatique. Supposons qu'elle arrive chez nous et qu'elle demande le statut de réfugié, de sorte que nous ne puissions pas la renvoyer en Inde, ou ailleurs. Supposons que le ministre déclare alors que cette personne est un terroriste. Voulez-vous dire que nous ne pouvons la renvoyer à Amsterdam?

**M. Waldman:** Amsterdam ne serait nullement obligé de l'accepter.

**Le sénateur Cogger:** Dans ce cas pourquoi devrions-nous être soumis à cette obligation?

**M. Waldman:** Cette personne est ici. Une fois arrivée, il nous faut la renvoyer. C'est malheureusement ainsi que le système fonctionne.

**Le sénateur Cogger:** Ainsi vous dites que, premièrement, nous ne pouvons la renvoyer. Si elle arrive par bateau et que nous en soyons prévenus trois jours d'avance, il nous est impossible de la renvoyer à Amsterdam. Une fois arrivée, nous ne pouvons la renvoyer de sorte que, d'une façon ou de l'autre, nous gardons les personnes de cette catégorie.

**M. Waldman:** Premièrement, pour ce qui est du nombre de cas que nous avons vus, nous ne pouvons nous baser que sur les résultats obtenus par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Il s'agit de cas isolés.

**Le sénateur Cogger:** Je sais qu'il s'agit de nombres limités et que les incidents concernant les bateaux n'impliquent qu'un nombre restreint de personnes.

**M. Waldman:** Il y a deux cas distincts. Le premier consiste à refouler un navire; j'aborderai cet aspect dans un instant. Mais si vous parlez d'une personne qui arrive au Canada et qui peut constituer un danger pour notre sécurité, le fait est qu'une fois qu'elle est arrivée, elle est ici. Nous pouvons vouloir la renvoyer dans un autre pays, mais cet autre pays, à moins qu'il ne s'agisse du pays d'origine de l'intéressé, n'est nullement obligé de l'accepter. Il y a actuellement des cas de personnes qui ont obtenu le statut de réfugié mais que le gouvernement fédéral a par la suite reconnues comme une menace pour notre sécurité. Le gouvernement en a ordonné l'expulsion, mais elles se trouvent toujours au Canada parce que nous ne parvenons pas à les expulser: aucun autre pays ne veut les accepter.

**Le sénateur Cogger:** Se trouvent-elles dans des prisons canadiennes?

**M. Waldman:** La décision de détenir quelqu'un dépend des témoignages que reçoit l'arbitre et qui démontrent que la personne en cause représente un danger public. Dans le seul cas dont j'ai connaissance, la personne n'est pas détenue. Elle fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion, mais l'ordonnance n'a pas été exécutée car bien qu'on craigne, pour des motifs de sécurité nationale, que la personne représente un danger pour le public canadien, elle n'est pas considérée comme représentant un danger immédiat justifiant sa détention. Mais la loi contient certainement des dispositions applicables à ce genre de cas.

En fait, si nous refusons l'accès à la procédure de détermination, nous n'avons plus aucun moyen de déterminer préalablement s'il s'agit ou non d'un réfugié. S'il ne s'agit pas d'un réfu-



[Text]

is not, we ought to be under no compunction but to send him back to his country of nationality. If he is determined not to be a refugee, there is no reason in the world why we cannot send him back to his country of nationality.

**Senator Cogger:** Are you telling me that our determination will automatically transfer responsibility to the United Nations?

**Mr. Waldman:** Yes.

**Senator Cogger:** That is the way it goes, is it?

**Mr. Waldman:** Our determination is not binding on any other country, but if we determine someone to be a refugee, the United Nations will accept that determination.

**Senator Cogger:** Is it binding on them?

**Mr. Waldman:** I would suggest that the United Nations will accept that determination, yes.

**Senator Doyle:** What would they do?

**Mr. Waldman:** What the United Nations is trying to do in this case is to find a third country for that individual. Until that is done, Canada has to decide whether to allow that person to remain in the country or not.

**Senator Cogger:** Have you any statistics or numbers in this regard? Surely, even if it is the United Nations, it must be as hard as hell to find another country who will accept a terrorist.

**Mr. Waldman:** I think that would be quite difficult, yes.

**Senator Cogger:** I am serious. So that person comes to this country, we say, "Sir, you are (a) a refugee and (b) a terrorist. Welcome, the United Nations!"

**Mr. Waldman:** What I am suggesting is that at that point we can make an informed decision on whether we want to send that person back to his country.

**Senator Cogger:** No, we have determined that he is a refugee. If he is not, sure, we can send him back. He doesn't belong to the United Nations, either.

**Mr. Waldman:** If he is a refugee, article 33 says that we cannot send him back unless he poses a danger to the public order.

**Senator Cogger:** But let us be realistic. You are telling me, "There is the guy, and we are stuck with him."

**Mr. Waldman:** No, we are not stuck with him.

**Senator Cogger:** Are you telling me seriously that the United Nations then takes on the responsibility of someone whom we, in our best judgment, determine is a terrorist, and will actually relocate him—

**Mr. Waldman:** There are two points: nine nations will attempt to do that. On the other hand, we can decide that, notwithstanding the fact that the person is a refugee, we are willing to send that person back to his country of nationality. We are not violating our international obligations under the convention to send a person back to his country of nationality—refoulement—if that person poses a danger to our national security.

[Traduction]

gié, il ne faut pas hésiter à renvoyer la personne dans son pays d'origine. Si l'on détermine qu'elle n'est pas un réfugié, il n'y a aucune raison de ne pas la renvoyer dans son pays d'origine.

**Le sénateur Cogger:** Voulez-vous dire que notre procédure de détermination transférera automatiquement la responsabilité aux Nations unies?

**M. Waldman:** Oui.

**Le sénateur Cogger:** C'est ainsi que cela se passe?

**M. Waldman:** Notre décision n'engage aucun autre pays, mais si nous reconnaissons à quelqu'un le statut de réfugié, les Nations unies s'inclineront.

**Le sénateur Cogger:** Sont-elles liées par notre décision.

**M. Waldman:** Je suppose qu'elles l'acceptent, oui.

**Le sénateur Doyle:** Que feraient-elles?

**M. Waldman:** En ce cas, elles essaient de trouver un tiers pays. Dans l'intervalle, le Canada doit décider s'il permettra ou non à l'intéressé de demeurer ici.

**Le sénateur Cogger:** Avez-vous des statistiques ou des chiffres quelconque à ce sujet? Il doit être extrêmement difficile, même pour les Nations unies, de trouver un autre pays qui accepte un terroriste.

**M. Waldman:** Je pense que oui.

**Le sénateur Cogger:** Je suis sérieux. Cette personne vient ici et nous lui disons: «Vous êtes un réfugié, et un terroriste. Bienvenue, les Nations unies vont s'occuper de vous!»

**M. Waldman:** Ce que je veux dire, c'est qu'à ce moment-là, nous pouvons en toute connaissance de cause décider si nous voulons ou non renvoyer cette personne dans son pays.

**Le sénateur Cogger:** Non, parce que nous lui avons reconnu le statut de réfugié. Si tel n'était pas le cas, nous pourrions bien sûr la renvoyer. Elle n'appartient pas non plus aux Nations unies.

**M. Waldman:** L'article 33 stipule que nous ne pouvons renvoyer un réfugié à moins qu'il ne constitue un danger pour l'ordre public.

**Le sénateur Cogger:** Soyons réalistes. Vous me dites «Voici la personne dont il s'agit», et nous l'avons sur les bras.

**M. Waldman:** Non, nous ne l'avons pas sur les bras.

**Le sénateur Cogger:** Parlez-vous sérieusement lorsque vous affirmez que les Nations unies accepteront de prendre en charge une personne que nous tenons pour terroriste et la recaseront...

**M. Waldman:** Il y a deux points à considérer: c'est ce qu'essaieront de faire neuf pays. Par ailleurs, nous pouvons décider, en dépit du fait que la personne est un réfugié, que nous sommes prêts à la renvoyer dans son pays d'origine. Nous ne dérogerons pas aux obligations internationales que la Convention nous impose si nous renvoyons dans son pays—refoulement—une personne qui pose un danger pour notre sécurité nationale.

[Text]

**Senator Cogger:** But surely the Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy would not argue that we would send that person back to his country of nationality if he is legitimately defined as a refugee. Presumably we would come to that decision on the basis that his life is in danger and his human rights would be trampled on.

**Mr. Waldman:** Under your logic you are saying that it is better for us not to know that the person is a refugee, because then we would not feel guilty about sending him back to his country of nationality and that that is a better solution than determining whether a person is a refugee and then deciding whether or not we want to take the step of sending him back to his country of nationality. I suggest that it is a far better solution to allow the person to have his determination, and then, on the basis of that determination, decide. If a person is not a refugee, fine, we have no problem; if he is a refugee, we have to balance the national interest versus the interest of the individual, and we make a decision. In some cases we may decide to send the person back, and in others we will decide not to. But if we do not make that determination, how do we know? What this proposal does is to say that, "It is better to close our eyes to the reality that the person might be a refugee. That is far more effective, far more humane." I suggest it is not. When you are talking about three or four cases, I would suggest that it is far more humane, far more effective, to give the determination and allow the person the opportunity to make his case.

**Senator Gigantès:** Under this proposed legislation, Bill C-84, let us suppose that there is a boat approaching our coast and we have reason to suspect that there is a terrorist or criminal among 100 passengers, about whom we do not know anything. The bill proposes that we turn the boat back, does it not? The other 99 passengers may be genuine refugees.

**Mr. Waldman:** If a boat is off our shores, the bill gives the minister the power to turn the boat back. The minister has to use all of the information available to him or her to make a determination as to whether or not that boat should be turned back. But certainly one of the factors that a minister might want to take into account is whether or not there might be information of a terrorist on board.

**Senator Gigantès:** We then turn the boat back because of one terrorist among 100 passengers?

**The Deputy Chairman:** That is not what he said.

**Mr. Waldman:** No one is saying that.

**Senator Gigantès:** Mr. Chairman, I do not correct you when you speak. Kindly do not correct me, and let me conduct my questioning my way, thank you.

**The Deputy Chairman:** Just one moment, senator. You attempted to put words in the witness' mouth which he did not use. I was only correcting that.

[Traduction]

**Le sénateur Cogger:** La Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy ne se prononcerait sûrement pas en faveur du renvoi dans son pays d'origine d'une personne légitimement considérée comme réfugiée. Nous en viendrions vraisemblablement à cette décision compte tenu du fait que sa vie est en danger et qu'elle serait lésée dans ses droits.

**M. Waldman:** Si je suis votre raisonnement, vous dites qu'il serait préférable pour nous de ne pas savoir que la personne est un réfugié parce que nous aurions ainsi moins scrupule à la renvoyer dans son pays d'origine; et que cette solution vaudrait mieux que de déterminer si elle est un réfugié pour ensuite décider si nous voulons ou non la renvoyer dans son pays d'origine. A mon avis, il est bien préférable d'accorder à la personne l'accès au processus de détermination et de prendre ensuite une décision en tenant compte des résultats. Si la personne n'est pas un réfugié, alors aucun problème ne se pose; si elle l'est, il nous faut peser le pour et le contre, comparer l'intérêt national à celui de l'individu avant de prendre une décision. Dans certains cas, nous pourrions décider de renvoyer la personne et dans d'autres non. Or, si nous n'appliquons pas la procédure de détermination, comment saurons-nous à quoi nous en tenir? La mesure législative consiste à dire: «Il est préférable de fermer les yeux sur le fait que la personne pourrait être un réfugié. C'est beaucoup plus efficace, beaucoup plus humain.» A mon avis, ce n'est pas vrai. Étant donné qu'il s'agit de trois ou quatre cas, il serait selon moi beaucoup plus humain, beaucoup plus efficace de reconnaître le droit à la détermination et de donner aux intéressés la possibilité d'exposer leur cas.

**Le sénateur Gigantès:** Compte tenu de la mesure législative proposée, le projet de loi C-84, supposons qu'un bateau s'approche de nos côtes et que nous ayons des raisons de soupçonner qu'il y a un terroriste ou un criminel au nombre des 100 passagers dont nous ne savons rien. Le projet de loi propose que nous refoulions le navire, n'est-ce pas? Les autres 99 passagers pourraient être des réfugiés véritables.

**M. Waldman:** Si le navire est au large de nos côtes, le projet de loi autoriserait le ministre à le refouler. Il doit se servir de tous les renseignements dont il dispose pour décider si le refoulement s'impose. L'un des facteurs dont il voudrait sûrement tenir compte est si oui ou non on a des raisons de croire qu'il y a un terroriste à bord.

**Le sénateur Gigantès:** Nous refoulerions le navire parce qu'il y aurait un terroriste parmi les 100 passagers?

**Le vice-président:** Ce n'est pas ce qu'il a dit.

**M. Waldman:** Personne ne dit cela.

**Le sénateur Gigantès:** Monsieur le président, je ne vous reprends pas lorsque vous parlez. Je vous saurais gré de ne pas me reprendre et de me laisser poser mes questions à ma façon. Merci.

**Le vice-président:** Un instant sénateur. Vous essayez de faire dire au témoin ce qu'il n'a pas dit. Je ne faisais que redresser la situation.



[Text]

**Senator Gigantès:** The witness is now going to correct me. He is perfectly capable of doing that, Mr. Chairman. If I misunderstood what he said—

**The Deputy Chairman:** Obviously you did. I am just telling you that you misunderstood him.

**Senator Gigantès:** —then he will tell me that I misunderstood him.

**The Deputy Chairman:** I am just telling you that you misunderstood him.

**Senator Gigantès:** But you do it too often, sir, not only here but in the Senate. As an act of graciousness on your part toward me, I would like you to stop that habit, please.

**The Deputy Chairman:** Stop what habit?

**Senator Gigantès:** When I speak in the Senate you turn around, you look annoyed, and you say “Stop that”, and things like that. When we are in committee together and I speak, you appear censorious and to criticize what I am saying. I do not think that is courteous. I treat you with courtesy. Please treat me with courtesy. Could we proceed to the questioning of the witness, please?

**The Deputy Chairman:** You receive all of the courtesy you are entitled to, sir. Proceed.

**Mr. Waldman:** I understand what you are suggesting, senator. Clearly, from the way the act is drafted, it allows the minister to turn the boat back. It provides certain guidelines. Perhaps I should refer to the act and see what those guidelines are. Section 91.1 refers to due regard for the safety of the vehicle, its passengers and the convention. Those are just some of the circumstances which the minister has to take into account. Clearly, if the minister has information that there is a terrorist on board, he may be more inclined to turn the boat back; but he is not under any obligation to do so. He has to look at all of the circumstances and make a decision based on that. I understand your concern, senator, that clearly, if there is one terrorist on a boat and there are 99 passengers who are not, the minister may be inclined to turn back the boat in order to prevent that one terrorist from reaching our shores, and in so doing prevent the other 99 refugees from coming here. One would hope that the minister would not do that. This is a decision made by the minister. It is not subject to any review by anyone at all. It is an arbitrary decision made on the moment and is not subject to any review by anyone.

**Senator Gigantès:** Therefore, we might turn back some people who, were they allowed to land, would be found to be genuine refugees.

**Mr. Waldman:** Quite clearly that is the case.

**Senator Hébert:** About the second day of our hearings we learned through the press that the minister had decided that there would be yet another country on which to impose visas for people who wish to come to Canada. I have seen a few in recent days. I believe they concerned Honduras and others. However, I have not seen a lot of reaction against that in the press, as it applies to refugees, and I would like to have your opinion. It is my feeling—I may be wrong—that Canadians

[Traduction]

**Le sénateur Gigantès:** Le témoin me reprendra s'il le juge nécessaire. Il est parfaitement capable de le faire, monsieur le président. Si je n'ai pas bien compris ce qu'il a dit...

**Le vice-président:** Vous avez de toute évidence mal compris. C'est tout ce que j'avais à vous dire.

**Le sénateur Gigantès:** ... alors il pourra me l'indiquer lui-même.

**Le vice-président:** C'est ce que je viens de faire.

**Le sénateur Gigantès:** Mais vous le faites trop souvent, monsieur, pas seulement ici, au Sénat également. Par gentillesse envers moi, je vous demanderai de perdre cette habitude, s'il vous plaît.

**Le vice-président:** Quelle habitude?

**Le sénateur Gigantès:** Lorsque je prends la parole au Sénat, vous vous tournez vers moi et dites, l'air ennuyé, «Ça suffit» et autres choses du genre. Lorsque nous siégeons ensemble à un comité et que je parle, vous ne cessez de critiquer ce que je dis. Je ne pense pas que ce soit courtois. Je vous traite avec courtoisie. J'aimerais que vous fassiez de même. Pourrions-nous, s'il vous plaît, continuer l'interrogation du témoin?

**Le vice-président:** Je vous traite avec toute la courtoisie que vous méritez, monsieur. Poursuivons.

**M. Waldman:** Je comprends ce que vous voulez dire, sénateur. De toute évidence, le projet de loi, dans sa forme actuelle, autoriserait le ministre à refouler le navire. Il prévoit certaines lignes directrices. Je pourrais peut-être me reporter à la loi et voir ce que sont ces lignes directrices. L'article 91.1 dispose que le ministre doit tenir compte de la sécurité du véhicule et de ses passagers ainsi que de la Convention. Ce ne sont là que certains des facteurs dont il doit tenir compte. S'il dispose de renseignements lui permettant de croire qu'il y a un terroriste à bord, il pourrait être plus enclin à refouler le navire; il ne serait cependant pas obligé de le faire. Il doit examiner toutes les circonstances et prendre ensuite une décision. Je comprends votre inquiétude, sénateur. S'il y a un terroriste à bord et 99 passagers qui ne présentent aucun danger, le ministre pourrait être enclin à refouler le navire de façon à empêcher ce terroriste de débarquer sur nos côtes et, ce faisant, il empêcherait également le 99 autres réfugiés de venir ici. Il est à espérer qu'il ne le ferait pas. La décision lui incombe. Elle ne sera revue par personne d'autre. C'est une décision arbitraire prise sur le coup et qui n'est assujettie à l'examen de personne.

**Le sénateur Gigantès:** Donc, nous pourrions refouler certaines personnes qui auraient pu se voir reconnaître le statut de réfugié si elles avaient été autorisées à débarquer.

**M. Waldman:** C'est exact.

**Le sénateur Hébert:** Le deuxième jour de nos audiences ou à peu près, nous avons appris par les médias que le ministre avait décidé d'exiger des visas des ressortissants d'un autre pays qui désiraient venir au Canada. J'ai encore lu des articles à ce sujet récemment. Je pense qu'il s'agissait du Honduras et d'autres pays encore. Toutefois, je n'ai pas vu beaucoup de réactions dans les journaux contre cette décision dans la mesure où elle s'applique aux réfugiés, et j'aimerais connaître



## [Text]

think that it is a simple matter to get a visa. We now need a visa to go to France. We can get a passport within a couple of weeks through the Post Office; we send the passport to the embassy or consulate; it costs \$5, and that's it.

But what about a genuine refugee who would be in danger of his life in, say, El Salvador? I presume that he would now need a visa. But there is no embassy in El Salvador. It is not easy to get a passport from a totalitarian state—we all know that. So how will that refugee, whose life is in danger, get a passport—and without a passport one cannot get a visa? Let us presume that he gets a passport. Where will he get his visa? We have no embassy in San Salvador. The minister said “In the next country”, but the next country happens to be Guatemala. How will he be able to get into Guatemala easily? Guatemala is another totalitarian state. If he gets there, he may get to the embassy—which I know very well; it is on the seventh floor of a building—but it is well guarded by secret police, by the ordinary police, and also by the guards of the Canadian Embassy. The Canadian Embassy is not too anxious to open its door to every single person who wants to have a visa to come to Canada. Therefore it is an almost impossible thing that we are asking. Am I exaggerating, or is that situation familiar to you as a lawyer practising with these people?

**Mr. Waldman:** You are not exaggerating at all. It is quite clear—and I think this goes back to my opening remarks—that the real issue here is not one of deterring abuses. The real issue is to deter people from coming to Canada to make refugee claims. That is the purpose of the bill. That has been behind the government's refugee policy for many years. It goes back to 1979 when it imposed a visa on Chile. It did so even though there was a high percentage of acceptance of Chilean refugee claimants. When they imposed a visa on Guatemala, they stated quite clearly that it was to prevent refugees from coming to Canada.

That has been the practice of the government for many years: namely, to use visas. Another example is the inter-measures of February, 1987, with the introduction of transit visas. Once Chileans, who were desperate to leave their country, were able to find another way of getting out by coming in transit to Canada, we imposed transit visas. The cabinet document suggested quite clearly that the action was directed towards Chileans and that they estimate that they would prevent 2,000 claims per year. Should we be so worried about 2,000 claims per year that we ought to impose a transit visa on Chileans when a very high percentage—and I do not have the statistics, but I would suggest that it is about 50 per cent—of these are genuine refugees. We are using visas and transit visas as a means of preventing genuine refugees from getting to our shores, as a control mechanism. The cabinet documents to which Mr. Marchi referred to in the House of Commons called “Sweeteners” talks about how they are going to sell the refugee policy and suggests that they will remove the visas from the non-refugee producing countries like Portugal and

## [Traduction]

vosre avis. J'ai l'impression—mais je peux me tromper—que les Canadiens croient qu'il est facile d'obtenir un visa. Nous avons maintenant besoin d'un visa pour aller en France. Nous pouvons obtenir un passeport en deux semaines par la poste; nous envoyons le passeport à l'ambassade ou au consulat et n'avons qu'à déboursier la somme de 5\$, et c'est tout.

Mais qu'en est-il par exemple d'un réfugié véritable dont la vie serait en danger, disons au Salvador? Je suppose qu'il aurait besoin d'un visa. Mais nous n'avons pas d'ambassade au Salvador. Il n'est pas facile d'obtenir un passeport d'un État totalitaire, nous le savons tous. Comment pourrait-on alors s'attendre à ce que ce réfugié, dont la vie est en danger, obtienne un passeport, et sans passeport, il est impossible d'obtenir un visa. Supposons qu'il obtienne un passeport. Où irait-il chercher son visa. Je le répète, nous n'avons pas d'ambassade à San Salvador. Selon le ministre, le réfugié peut s'adresser au voisin, mais celui-ci se trouve être le Guatemala. Comment pourrait-il entrer au Guatemala? C'est un autre pays totalitaire. S'il y parvient, il pourra se rendre à l'ambassade—que je connais très bien; elle est située au septième étage d'un immeuble—mais elle est bien gardée par la police secrète, par la police ordinaire et par des gardes qui y sont spécialement affectés. L'ambassade canadienne ne tient pas à ouvrir ses portes à quiconque veut obtenir un visa pour venir ici. Nous demandons presque l'impossible. Est-ce que j'exagère ou est-ce que la situation vous est familière en tant qu'avocat qui traite avec ces personnes?

**M. Waldman:** Vous n'exagérez pas du tout. Il est parfaitement clair—et je pense que cela rejoint mes observations préliminaires—que l'objectif n'est pas ici de décourager les abus. L'objectif est de dissuader les étrangers de venir au Canada pour y revendiquer le statut de réfugié. C'est là l'objet du projet de loi. C'est la politique que suit le gouvernement à l'égard des réfugiés depuis de nombreuses années. Elle remonte à 1979, année où il a imposé l'obtention de visas aux Chiliens. Il l'a fait même si un pourcentage élevé de Chiliens se voyaient reconnaître le statut de réfugié. Lorsqu'il a imposé l'obtention de visas aux Guatémateques, il a dit en termes assez clairs qu'il voulait empêcher les réfugiés de venir au Canada.

C'est une pratique à laquelle le gouvernement a recours depuis de nombreuses années: à savoir, l'usage de visas. Mentionnons aussi les mesures annoncées en février 1986 concernant l'introduction de visas de transit. Lorsque les Chiliens, qui voulaient à tout prix quitter leur pays, ont trouvé un autre moyen d'en sortir en venant en transit au Canada, nous avons imposé les visas de transit. Le document du cabinet donnait clairement à penser que les mesures visaient précisément les Chiliens et que le nombre de revendications, selon les estimations, baisserait de 2 000 par an. Pour ces 2 000 revendications annuelles devrions-nous aller jusqu'à exiger un visa des Chiliens dont un pourcentage très élevé—je n'ai pas les statistiques, mais je dirais environ 50 p. 100—sont des réfugiés véritables? Nous nous servons des visas et des visas de transit comme mécanisme de contrôle pour empêcher des réfugiés véritables de venir chez nous. Le document du cabinet que M. Marchi a comparé à une «pilule dorée» à la Chambre des communes traite de la façon dont le gouvernement entend faire passer sa politique concernant les réfugiés et laisse entendre que des visas

*[Text]*

Brazil, but we will keep it on the countries where there are serious human rights violations. Why is that done? It is done to prevent refugees from getting to Canada. The point is that if you have a visa requirement, there is absolutely no chance for a refugee who is trying to flee the country to get a visa to come to Canada. When these people go into the embassy to apply for a visitors visa, they must show that they have a stable job, money and assets, all the things that are impossible for a real refugee. So, apart from the practical difficulties in many situations—such as with the Canadian Embassy in Chile where there are guards outside the embassy and most refugees would not dare go near it—there are other logistical problems which make it extremely difficult for refugees to obtain visas to come to Canada. We make it difficult for people to come to Canada legally by imposing visa requirements and once they get here we complain about their coming without documents, even though they are forced to come here in that way because it is the only way that they can get to Canada. They could not get on an airplane if they used their proper documents. There is a terrible irony in this whole business.

**Senator Stanbury:** Mr. Chairman, I find our witness's assessment of the motivation of the government to be shocking. Yet, I have difficulty in coming up with any other motivation. In looking at what the government has done in formulating the legislation, and considering, as he has said, that it does not fulfil the purposes set out, one cannot think otherwise. One can see that it provides, for example, for the turning away of boats, an action which Canadian governments have always expressed as anathema to us.

The bill also provides for detention far beyond anything that is necessary under the circumstances. The witness has described the severe security provisions, but there are practically no cases that would point up the need for such provisions. He has also said that these provisions do nothing to discourage smugglers. Yet the bill would establish criminal charges for people who are doing something to help people who are not involved in criminal activity. All these things offend Canadian sensibilities, Canadian history and our participation in international accords. Turning away boats with people on them is not just overkill; it is fantastically extreme action. Holding people unnecessarily is not overkill in the Canadian experience; it is dictatorial activity. What this bill would provide is so extreme and so ridiculous in terms of the intent of the bill that I can only assume that the witness's assessment of the motivation of the government is correct.

However, surely there are some constructive things about the bill. If there are, please tell us what they are.

**Mr. Waldman:** Let me begin by talking about the motivation aspect. Do not think that what I have told you is any secret. The officials have said it themselves time and again.

**Senator Stanbury:** If that is the motivation, it is shocking.

*[Traduction]*

ne seront plus exigés dans le cas des pays d'où proviennent peu de réfugiés comme le Portugal et le Brésil, mais qu'ils continueront à l'être dans le cas d'autres qui se rendent coupables de graves violations des droits de la personne. Pourquoi ferait-il cela? Pour dissuader les réfugiés de venir au Canada. Le fait est que si nous exigeons un visa, un réfugié qui essaierait de s'enfuir de son pays n'aurait absolument aucune chance d'en obtenir un pour venir au Canada. Lorsque ces personnes demandent un visa de séjour à l'ambassade, elles doivent montrer qu'elles ont un emploi stable, de l'argent et des actifs, ce qui est impossible pour un réfugié véritable. Donc, mises à part les difficultés d'ordre pratique qui se posent dans de nombreuses circonstances—par exemple la présence de gardes à l'extérieur de l'ambassade canadienne au Chili qui intimident la plupart des réfugiés—il y a d'autres problèmes logistiques qui font qu'il leur est extrêmement difficile d'obtenir des visas pour venir au Canada. Nous leur rendons la tâche difficile en exigeant d'eux des visas et, lorsqu'ils arrivent ici, nous nous plaignons du fait qu'ils ne sont pas munis de documents même s'ils sont forcés d'arriver les mains vides parce que c'est pour eux le seul moyen d'entrer au Canada. Ils ne pourraient pas monter à bord d'un avion s'ils avaient en leur possession les documents voulus. C'est une terrible ironie du sort.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le président, l'évaluation faite par le témoin des motifs du gouvernement me scandalise. Pourtant, j'ai de la difficulté à en trouver d'autres. Étant donné le libellé du projet de loi qui, comme vous l'avez dit, n'atteint pas l'objectif énoncé, il est difficile de voir les choses autrement. Il est vrai, par exemple, qu'il prévoit le refoulement des navires, mesure que les gouvernements canadiens ont toujours condamnée.

Le projet de loi prévoit également la détention pendant des périodes beaucoup plus longues que nécessaire en l'occurrence. Le témoin a décrit les dispositions vigoureuses concernant la sécurité, mais pratiquement aucun cas ne les justifie. Il a également affirmé qu'elles ne sont pas du tout de nature à décourager l'introduction illégale d'étrangers. Pourtant, le projet de loi permettrait d'inculper des personnes qui en aideraient d'autres qui ne sont mêlées à aucune activité répréhensible. Toutes ces choses choquent la susceptibilité et vont à l'encontre de notre histoire et nos engagements internationaux. Le refoulement de navires contenant des passagers n'équivaut pas seulement à de l'exagération; c'est de l'extrémisme. La détention inutile de personnes n'est pas que de la pure exagération dans le contexte canadien; c'est de la dictature. Les dispositions de ce projet de loi sont tellement extrêmes et ridicules qu'on ne peut qu'ajouter foi aux affirmations du témoin quant aux motifs qui ont poussé le gouvernement à le présenter.

Cependant, il y a sûrement des aspects positifs. Si c'est le cas, je vous prierais de nous dire ce qu'ils sont.

**M. Waldman:** Prenons d'abord la question des motifs. Ne vous imaginez pas que je vous ai révélé un secret. Des fonctionnaires ont déclaré à maintes reprises que c'est ce qu'il en est.

**Le sénateur Stanbury:** Si c'est ce qui a poussé le gouvernement à agir, c'est scandaleux.



*[Text]*

**Mr. Waldman:** The officials say that Canada is not a country of asylum, that it is a country of resettlement. They want our refugees to line up overseas at the embassies. I have read through the testimony. At one point they were discussing what one should say to a refugee who says that he needs to come to Canada. Barbara Jackman said that if she told him to come to Canada she would be breaking section 95.1, depending on how the refugee phrased the question. Mr. Girard said that you should tell the person to go to our embassy. That is the philosophical bent of the Immigration Commission. They want people to apply in a nice neat fashion at our embassies.

As I said before, this attitude is offensive for many reasons. Let me give an example. I have a client who is from El Salvador. He is a unionist and he was severely tortured. He is now physically handicapped as a result of his torture. He has difficulty walking. He is in his late fifties. When he went to apply at one of the Canadian consuls, he was told that even though he was a refugee he could not come to Canada because he is not acceptable on medical grounds. This fellow cannot stay in the United States because of that country's dismal human rights record towards Central American countries. He will come to Canada and be accepted, because clearly, he is a refugee. I believe there is some policy whereby Canada is supposed to accept handicapped refugees for resettlement. How many do we take? I believe it is 10 or 12 such people per year. If you force refugees to go through the normal screening process overseas and if you apply the same economic criteria, how can they be accepted? The immigration regulations say that refugees are to be assessed on the same economic criteria that apply to normal immigrants, although it is true that they do not have to have a minimum number of points.

I have been involved in helping many families trying to bring refugees to Canada, and I have seen, time and again, people refused because they do not have the necessary job skills. These people are being processed overseas and are being refused because they do not qualify under the economic criteria. Canada has a reputation for attempting to get the cream, the best, the most highly skilled refugees. Despite what Mr. Bissett said in his testimony about Canada taking into account humanitarian considerations—and some immigration officers overseas might very well do that—there is nothing in the immigration regulations that requires visa officers in assessing refugee applications for resettlement in Canada to look at anything other than economic criteria. In 1977 when we testified before the committee we urged the commission to use different criteria for assessing applications of refugees for resettlement in Canada. We suggested that it would be better to take into account the need of the claimant and not the economic criteria. This has been one of the most frustrating aspects of dealing with the overseas resettlement program.

I do not think I am revealing any secrets here. Mr. Bissett said on the CBC program "The Journal" that Canada is not a

*[Traduction]*

**M. Waldman:** Les fonctionnaires affirment que le Canada est un pays non d'asile, mais de réinstallation. Ils voudraient que nos réfugiés fassent la queue à l'étranger devant les ambassades. J'ai lu tous les témoignages. A un moment donné, ils ont discuté de ce qu'il faudrait répondre à un réfugié qui affirmerait qu'il a besoin de venir au Canada. Barbara Jackman a dit que si elle lui répondait de venir au Canada, elle enfreindrait l'article 95.1, selon la façon dont le réfugié aurait formulé la question. M. Gérard a dit qu'il faudrait répondre à la personne de venir à notre ambassade. C'est là que la Commission de l'immigration veut en venir. Elle voudrait que les gens présentent gentiment une demande à nos ambassades.

Comme je l'ai déjà dit, cette attitude est choquante pour bien des raisons. Laissez-moi vous donner un exemple. J'ai un client qui vient du Salvador. Il est unioniste et a été sauvagement torturé. Il est maintenant handicapé physiquement à la suite des tortures qu'on lui a infligées. Il a de la difficulté à marcher. Il est dans la cinquantaine avancée. Lorsqu'il s'est rendu à l'un des consulats canadiens pour représenter une demande, on lui a répondu que même comme réfugié, il ne pouvait venir au Canada parce qu'il n'est pas admissible pour des raisons médicales. Il ne peut non plus demeurer aux États-Unis étant donné le triste dossier qu'ils se sont forgés sur les droits de la personne dans les pays d'Amérique centrale. Il viendra au Canada et sera accepté parce qu'il est de toute évidence un réfugié. Je pense que le Canada a une quelconque politique en vertu de laquelle il est censé accepter des réfugiés handicapés désireux de se réinstaller. Combien en acceptons-nous? Je pense que le nombre est de 10 ou 12 par an. Si vous forcez les réfugiés à se soumettre à la procédure normale de sélection à l'étranger et si vous appliquez à tous les mêmes critères économiques, comment peuvent-ils être acceptés? Les règlements de l'immigration disposent que les réfugiés doivent être évalués en fonction des mêmes critères économiques que les immigrants ordinaires bien qu'il ne soit pas nécessaire qu'ils recueillent un nombre de points minimal.

J'ai aidé de nombreuses familles qui cherchaient à se réfugier au Canada et j'ai vu à maintes reprises des gens se voir refuser l'entrée parce qu'ils n'avaient pas les qualifications nécessaires. Ils sont évalués à l'étranger et refusés parce qu'ils ne répondent pas aux critères économiques. Le Canada a la réputation de chercher à obtenir la crème des réfugiés, les meilleurs et les plus spécialisés. Bien que M. Bisset ait affirmé dans son témoignage que le Canada tient compte de considérations humanitaires—et il se pourrait fort bien que c'est ce que fassent certains agents d'immigration à l'étranger—les règlements concernant l'immigration n'obligent nullement les agents des visas qui étudient les demandes de réimplantation des réfugiés au Canada à considérer quoi que ce soit d'autre que les critères économiques. En 1977, lorsque nous avons témoigné devant le comité, nous avons incité la Commission à utiliser des critères différents pour l'évaluation de ces demandes. Nous avons alors laissé entendre qu'il serait préférable de tenir compte des besoins du requérant plutôt que des critères économiques. C'est là l'un des aspects les plus frustrants du programme de réinstallation.

Je ne pense pas révéler ici de secrets. M. Bissett a dit dans le cadre d'une émission de CBC, «The Journal», que le Canada



*[Text]*

country of asylum, but a country of resettlement. That is the department's vision of our refugee and immigration policy. That is the difference between the department's view of the refugee policy and our view.

This bill is designed, along with many of the other policy initiatives the department has undertaken over the course of the past number of years, to make it difficult for refugee claimants to get into Canada. It is not a question of abuse, but the department hides behind the question of abuse. We all recognize that there is abuse. As I suggested in my opening remarks, the way to deal with abuse is to reform the determination system. Nothing in this act will deal with abuse, but a lot of it will deal with keeping genuine refugee claimants away from our shores. Section 95.1, the penalty section, is the best example of my point. There is nothing in that section that would deter abusers or punish smugglers. It is directed toward intimidating people who seek to provide assistance to refugees outside Canada by advising them to come to the country. Despite all the claims that such action is an offence under the current statute, I do not accept that argument. I would suggest that there are many lawyers who are far better than the lawyers the commission has and they do not accept that argument.

You asked me if there was anything good in this bill. Let me think for a second. No.

**Senator Stanbury:** Are there no redeeming features?

**Mr. Waldman:** None whatsoever. Bill C-55 might have one or two redeeming features, but this bill has none.

**Senator Stanbury:** Even if you accept what the government says is its objective—that is, to obtain resettlement rather than sanctuary for refugees—this bill far oversteps what is necessary or effective in accomplishing that aspect of refugee recruitment. This bill is simply painting a picture that panders to the worst prejudices of the worst elements of Canadian society.

**Mr. Waldman:** I could not agree with you more.

**Senator Flynn:** Perhaps, Senator Stanbury, you could describe the worst elements of Canadian society?

**Senator Stanbury:** I am talking about the people who are attracted by this piece of legislation.

**Senator Flynn:** Then you are talking about a large majority.

**Senator Stanbury:** I do not believe that.

**Senator Flynn:** But that is what you are saying. I am merely underlining your exaggeration.

**Senator Doyle:** Mr. Waldman you have made a point, and made it several times this afternoon, that what we seem to be seeking as a country through this legislation is to have a nice, orderly system of choosing people abroad for refugee status; people who have proper credentials; who have acquired passports and visas and who in some cases have money and in some cases have not—people whom our Department of Immigration will then admit, as long as they have not come here and messed up the situation on this side of the water.

**Mr. Waldman:** that is not the picture that I have, and my picture could be accurate or it could be faulty. My picture of

*[Traduction]*

n'est pas un pays d'asile, mais un pays de réinstallation. C'est là la façon dont le ministère interprète notre politique concernant les réfugiés et les immigrants et voilà où le point de vue du ministère sur la politique relative aux réfugiés diffère des nôtres.

Comme bien d'autres initiatives politiques que le ministère a prises ces dernières années, le projet de loi vise à compliquer la tâche de ceux qui souhaitent venir au Canada comme réfugiés. Le ministère justifie son attitude en invoquant les nombreux cas d'abus. Nous ne nions pas qu'il y ait des abus. Comme je l'ai dit tout à l'heure, la meilleure façon de les réprimer serait de changer le système de détermination du statut. La nouvelle loi sera impuissante à les réprimer, pourtant elle contribuera largement à écarter des personnes qui sont de vrais réfugiés. Je vous donne comme exemple l'article 95.1, qui énumère les peines prévues. Aucune disposition de cet article n'est propre à réprimer les abus ou à punir les fraudeurs. On vise plutôt à intimider ceux qui veulent aider des réfugiés à l'extérieur du Canada en leur conseillant de venir chez nous. On aura beau affirmer qu'une telle action va à l'encontre de la loi actuelle, je ne partage pas ce point de vue. Je crois qu'il existe de nombreux avocats bien plus compétents que les avocats de la Commission qui n'acceptent pas non plus ce point de vue.

Vous m'avez demandé s'il y avait quelque chose de bon dans le projet de loi. A la réflexion, il n'a rien.

**Le sénateur Stanbury:** Aucuns bons côtés?

**M. Waldman:** Non, pas que je sache. Le projet de loi C-55 en comporte un ou deux, mais pas celui-ci.

**Le sénateur Stanbury:** Même si vous acceptez ce que le gouvernement affirme être son objectif, à savoir que le Canada soit un lieu d'établissement définitif plutôt qu'un lieu de refuge, le projet à l'étude est loin de faire le nécessaire pour favoriser le recrutement de réfugiés. C'est une capitulation devant les pires préjugés des pires éléments de la société canadienne.

**M. Waldman:** Vous m'enlevez les paroles de la bouche.

**Le sénateur Flynn:** Pourriez-vous, sénateur Stanbury, nous décrire les pires éléments de la société canadienne?

**Le sénateur Stanbury:** Je veux parler de tous ceux qui sont séduits par cette mesure.

**Le sénateur Flynn:** Dans ce cas, c'est une forte majorité.

**Le sénateur Stanbury:** je ne le pense pas.

**Le sénateur Flynn:** Pourtant, c'est ce que vous dites. Je ne fais que souligner vos exagérations.

**Le sénateur Doyle:** Monsieur Waldman, ce que vous nous avez fait valoir à plusieurs reprises cet après-midi, c'est que le Canada semble s'efforcer de mettre en place un système bien ordonné permettant de sélectionner à l'étranger des personnes aptes à réclamer le statut de réfugié; des personnes qui ont de bonnes références; qui ont des passeports et des visas, qui ont même de l'argent dans certains cas. Des personnes que le ministère de l'Immigration admettra du moment qu'elles ne viennent pas ici semer la pagaille.

Monsieur Waldman, ce n'est pas l'idée que je me fais de la situation même si je peux très bien me tromper. Pour autant

[Text]

how our immigration service works from time to time, at least overseas, is that our people go to the camps and to the places where there are great concentrations of refugees. I do not think you are arguing for a moment that we can or should take all of them from all of the camps and bring them here to Canada. However, they go there and they attempt to find—within whatever foolish regulations we have laid down for them—people who might fit into this society but who have all of the credentials; who are genuine refugees and who do want to come to Canada. We sometimes find them in astonishing numbers.

I go back to the 1950s when we took the Hungarians; I go back to the exodus of the Czechoslovakians; I go on to the Vietnamese, and I think that there were 60,000 of them who eventually came here in one prolonged spurt—which incidentally was organized by these same people who are worrying Senator Stanbury; the same people who wrote this legislation; the same people who are now in charge of the Department of Immigration.

**Senator Stanbury:** Under different guidelines, senator—

**Senator Doyle:** Therefore, it is a little different from, say, getting a nice little piece of paper carefully organized overseas so that we can do a neat processing job. It contains an element of compassion and an element of flexibility. I just feel it necessary to make some defence of the people who have laboured in these vineyards for a number of years and who cannot be, as they say, all bad—or the people who sent them.

**Mr. Waldman:** I am not suggesting for one minute that the visa officers who work overseas and who try to help refugees who apply through our counsellors to come to Canada are not good people. Some of them are very dedicated. I had the privilege of working with the visa officer in Argentina during the military dictatorship, a woman by the name of Colleen Cupples, who is now the Ambassador to Zaire. Colleen was probably recognized as being one of the foremost activists among all of the embassies in Argentina at that time, and she and the ambassador, Mr. Clark, were probably responsible for saving the lives of several people that I know of. On one occasion, I think Ambassador Clark went to the extreme of driving someone to the airport, personally accompanying him through the airport lounge onto the plane because he knew that that person was being sought. That is not the issue. No one is questioning for a second the dedication or the integrity of the people who work overseas.

**Senator Doyle:** Or the effectiveness of what they do from time to time.

**Mr. Waldman:** Yes, or the effectiveness. I am not suggesting for a moment that the overseas resettlement is not important. What I am suggesting to you is that there must be a place for the others, for the people who come to Canada seeking asylum, to be given that protection in Canada. I am suggesting to you that the vision that the Immigration Commission has is that they want it all to be done overseas, and we believe that there has to be a place for both. That is the difference in our visions.

The work that is done by some of the visa officers overseas, in terms of resettlement, has been sometimes extraordinary

[Traduction]

que je sache, du moins dans certains cas, nos représentants vont visiter les camps et autres lieux où sont entassés des réfugiés. Je ne pense pas que vous irez jusqu'à dire que nous devrions faire venir au Canada tous ceux qui sont dans les camps. Cependant, nos représentants s'efforcent—en dépit de notre réglementation aberrante—d'y sélectionner des personnes qui pourraient très bien s'établir ici et qui ont toutes les références; qui sont de véritables réfugiés et sont prêtes à venir au Canada. Nous en trouvons parfois beaucoup qui réunissent ces conditions-là.

Je pourrais vous rappeler le cas des Hongrois dans les années 50; l'émigration en masse des Tchèques; il y a eu ensuite les Vietnamiens, sauf erreur ceux-ci ont été quelque 60 000 à venir ici sur une période assez longue et qui incidemment, ont été accueillis par ceux-là même qui inquiètent le sénateur Stanbury; les mêmes qui ont rédigé cette loi; les mêmes qui dirigent le ministère de l'Immigration.

**Le sénateur Stanbury:** En vertu de règles différentes, sénateur . . .

**Le sénateur Doyle:** Par conséquent, il ne suffit pas de pouvoir se procurer à l'étranger un bout de papier dûment rempli, afin de nous faciliter la tâche dans notre processus de détermination. Il y a aussi un élément de compassion et un élément de souplesse. Je pense qu'il faut reconnaître le mérite de ceux qui œuvrent dans ce domaine depuis des années et qui ne sont sûrement pas tous mauvais, pas plus que ceux qui les ont envoyés.

**M. Waldman:** Loin de moi l'idée de prétendre que nos agents des visas à l'étranger, qui s'efforcent d'aider les réfugiés à venir au Canada, soient des personnes peu recommandables. Certains d'entre eux sont très dévoués. J'ai eu l'occasion de collaborer avec une de nos représentantes en Argentine, sous la dictature militaire, une certaine Colleen Cupples, aujourd'hui ambassadrice au Zaïre. Elle était considérée comme l'une des plus engagées parmi tout le personnel des ambassades en Argentine, et sans doute qu'avec l'aide de notre ambassadeur, M. Clark, elle a sauvé la vie de plusieurs personnes que je connais. Par exemple, M. Clark est allé jusqu'à conduire lui-même quelqu'un à l'aéroport et l'a même accompagné jusqu'à l'avion, parce qu'il savait qu'on le recherchait. Mais ce n'est qu'un exemple. Personne ne met en cause le dévouement ni l'honnêteté de ceux qui œuvrent à l'étranger.

**Le sénateur Doyle:** Pas plus que leur efficacité dans certaines circonstances.

**M. Waldman:** Oui, pas plus que leur efficacité. Je ne dis pas qu'il n'est pas important de choisir à l'étranger des personnes qui veulent s'établir au Canada. Mais je dis qu'il doit aussi y avoir de la place pour les autres, pour ceux qui cherchent simplement asile et protection ici. D'après moi, la Commission de l'immigration voudrait que toutes les formalités soient accomplies à l'étranger, et nous croyons que ce n'est pas essentiel. C'est là-dessus que nous ne sommes pas d'accord.

Il est certain que nos agents des visas à l'étranger ont fait de l'excellent travail en favorisant la réimplantation au Canada,



[Text]

and I have a profound respect for them. Quite frankly, sometimes, they have to ignore the regulations because the regulations say that they have to consider economic viability, and I have seen people come to Canada who clearly do not satisfy those criteria. Therefore, visa officers sometimes do turn a blind eye to those types of criteria and admit people even though clearly they do not meet the criteria.

Therefore, there are two problems. The first problem is that there must be some room for both, and I am suggesting to you that the true intent of this legislation and its sister bill is really to curtail as much as possible the people coming to Canada and seeking protection here. The other point I am trying to make is that, in terms of the overseas selection, there are serious flaws in it. The first flaw is the criteria in the legislation. If we are talking about refugees seeking resettlement, should we look at economic criteria or should we look at humanitarian criteria? Should there not, at least, be mention in the regulations of humanitarian criteria. There is none. The only criterion to guide a visa officer on whether or not a person ought to be admitted to Canada for resettlement as a refugee is to look at the same point system that we use for a normal immigrant and do an assessment. Granted, the refugee seeking resettlement does not have to achieve a minimum number of points. However, that is the only criterion, and that will have an effect on who gets in and who does not. My Salvadorian client is an example and there are many others in my office.

I would suggest to you that there are problems with the overseas process, regardless of the fact that there are many dedicated people who work very hard.

**Senator Hébert:** I just want to agree partially with Senator Doyle when he says that we must have done something right in the past. I agree with him that we have been compassionate in the case of the Hungarians and the Czechoslovakians. I have often, myself, used the example of the "boat people", the 60,000 boat people who were integrated into our society within a little more than a year. That happened when Mr. Atkey was the minister and Mr. Clark was the Prime Minister, and when our colleague here was the Minister of Justice.

Therefore, it is not a question of denying that we have done good things. On the contrary. What is bothering me is that it seems that, with this bill, we are showing a desire to terminate this attitude of compassion. Senator Doyle mentioned the fact that most probably some of our immigration people would go and visit refugee camps around the world, and of course pick up those who would integrate more easily. That may be true; I do not know all of these things; but I would ask our witness and our expert if any of these visits are made to the refugee camps that I know of in Somalia, for example, or Ethiopia. How many of these people who are, I would say, at the bottom of the refugee hierarchy are we inviting to come to Canada through our Immigration Officers visiting these camps in Somalia and Ethiopia?

**Mr. Waldman:** I think the global Africa quota is 1,000, more or less. So we are talking about 1,000 people from all of Africa. The Commission might suggest that there are many reasons for that. In Africa there is generally a tendency to encourage local resettlement as opposed to resettlement far

[Traduction]

et j'ai beaucoup d'admiration pour eux. Dans certains cas, ils doivent même contourner des règlements parce que ceux-ci les obligent à tenir compte des considérations économiques, et je sais que des personnes ont été admises au Canada sans répondre à tous ces critères. Il arrive donc que nos représentants ferment les yeux sur certaines lacunes en acceptant des personnes qui de toute évidence ne répondent pas aux critères voulus.

Par conséquent, il y a deux problèmes. D'abord, il faut tenir compte des deux types de réfugiés et, d'après moi, le véritable objectif de ce projet de loi ainsi que de l'autre, est de réduire le plus possible le nombre de ceux qui viennent au Canada pour y chercher protection. Par ailleurs, en ce qui concerne la sélection à l'étranger, je crois qu'il y a de graves lacunes. Par exemple, les critères inscrits dans la loi. En ce qui concerne les réfugiés qui veulent se réimplanter ici, devons-nous tenir compte de critères économiques ou de critères humanitaires? Ne devrait-il pas au moins être question de critères humanitaires dans les règlements? Il n'y en a pas. Pour déterminer si un réfugié peut être autorisé à s'établir au Canada, un agent des visas doit s'en tenir au même système de points que celui qui est utilisé dans le processus normal de sélection des immigrants. Bien sûr, on n'exige pas un minimum de points de la part du réfugié qui est prêt à s'établir. Mais c'est le seul critère et cela affecte sûrement la façon dont s'effectue la sélection. Mon client salvadorien en est un exemple, et il y en a bien d'autres.

J'estime donc que le processus de sélection à l'étranger comporte des lacunes et que celles-ci sont tempérées par le dévouement et la valeur de nos représentants sur place.

**Le sénateur Hébert:** Je suis en partie d'accord avec le sénateur Doyle qui a rappelé ce que nous avons quand même réussi par le passé. Bien sûr, que nous avons fait preuve de compassion à l'égard des Hongrois et aussi des Tchèques. Il m'arrive souvent d'utiliser l'exemple des «réfugiés de la mer». Ces 60 000 personnes que nous avons intégrées très rapidement, en l'espace d'un an ou peu s'en faut. À cette époque, M. Atkey était ministre, M. Clark, premier ministre, et notre collègue ici présent était ministre de la Justice.

Par conséquent, loin de nous l'idée de mettre en doute ce que nous avons accompli. Au contraire. Ce qui m'inquiète, et cela semble être un des objectifs du projet de loi, c'est que nous nous préparons à mettre fin à cette attitude de compassion. Comme l'a dit le sénateur Doyle, il est fort probable que nos agents d'immigration iront visiter des camps de réfugiés dans le monde entier pour sélectionner ceux qui ont des chances de s'intégrer le plus rapidement. Je ne suis pas très au courant de tout cela, mais je voudrais demander au témoin si nos agents vont visiter des camps de réfugiés que je connais en Somalie, par exemple, ou encore en Éthiopie. Combien de ces personnes qui, je dirais, sont au bas de la hiérarchie des réfugiés, sont sollicitées par nos agents de l'immigration qui visitent ces camps en Somalie et en Éthiopie?

**M. Waldman:** Je crois qu'en ce qui concerne l'Afrique, le chiffre est d'environ un millier. Un millier de réfugiés en provenance de l'Afrique. La Commission peut prétendre qu'il existe beaucoup de raisons à cela. En Afrique, on a tendance à favoriser la réinstallation sur le continent plutôt que l'émigra-



[Text]

away. Nonetheless, 1,000 people is not a very significant number.

**Senator Stanbury:** Does that include immigrants as well?

**Mr. Waldman:** No. There are targets for refugees, which are set at 12,000 for 1987. That is government-sponsored. Then there are whatever the private sector will sponsor on top of that.

There are overall targets for global immigration to Canada, which I think is somewhere around 125,000 for 1987. Those targets are not broken down into different sections. In other words, we do not have a certain number from one part of the world and a certain number from another part of the world. However, with regard to refugees, we have, for example, 3,000 from Eastern Europe, 3,000 from Latin America, 1,000 from Africa—or whatever the numbers are. I do not remember the exact statistics.

**Senator Hébert:** What is the total number of refugees right now in camps?

**Mr. Waldman:** The total number of refugees around the world is somewhere between 12 million and 15 million.

**Senator Hébert:** So with 12,000 a year, it will take how many years to empty the camps? Don't answer that.

**Mr. Waldman:** I don't think that is a solution either.

**The Deputy Chairman:** I don't think Senator Hébert was serious.

**Senator Flynn:** The witness has said that the provisions of the bill have really no relation to section 2.1, which is entitled, "Purposes of Amendments". Would you suggest that there is no effect to this text?

**Mr. Waldman:** Are you suggesting from a legal point of view?

**Senator Flynn:** Sure.

**Mr. Waldman:** I am not an expert on statutory interpretation, but if you go to the general—

**Senator Flynn:** If you plead these cases you must know something about them.

**Mr. Waldman:** The specific will always override the general, I would suggest. Even if these stated principles are there, if you look at a specific section and it conflicts, the specific will override the general.

**Senator Flynn:** Do you not see an interpretation rule in this section?

**Mr. Waldman:** I think they are trying to suggest the context within which the sections ought to be interpreted, yes. However, if I am not mistaken, there is a principle of statutory interpretation which says that the specific will override the general.

**Senator Flynn:** This is a rule of interpretation applicable to all other provisions. It is not as if the other provisions were an exception to a general rule. There your principle would apply,

[Traduction]

tion sur d'autres. Pourtant, 1 000 personnes ce n'est pas très impressionnant.

**Le sénateur Stanbury:** Est-ce que cela inclut aussi les immigrants?

**M. Waldman:** Non. Pour ce qui est des seuls réfugiés, l'objectif est de 12 000 pour 1987. C'est le nombre que le gouvernement est disposé à aider. Rien n'interdit cependant au secteur privé d'en parrainer un certain nombre d'autres.

Pour 1987, le Canada s'est fixé comme objectif d'accueillir environ 125 000 immigrants. Cet objectif n'est pas subdivisé. Autrement dit, il n'y a pas de nombre précis pour telle ou telle partie du monde. Cependant, pour ce qui est des réfugiés, on est prêt à en accueillir 3 000 de l'Europe de l'Ouest, 3 000 d'Amérique Latine, 1 000 d'Afrique. Ce sont des chiffres approximatifs car je ne me souviens pas des données exactes.

**Le sénateur Hébert:** Quelle est la population globale des camps de réfugiés?

**M. Waldman:** Dans l'ensemble du monde, le nombre total de réfugiés varierait de 12 à 15 millions.

**Le sénateur Hébert:** À raison de 12 000 par année, combien de temps faudra-t-il pour vider les camps? Je ne vous demande pas de répondre.

**M. Waldman:** Je ne pense pas que ce soit la solution non plus.

**Le vice-président:** Je ne pense pas que le sénateur Hébert soit sérieux. Sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Le témoin nous a assurés que les dispositions du projet de loi n'avaient pas de lien avec l'article 2.1 qui s'intitule «Objet des modifications». Voulez-vous dire que cela n'a aucun rapport avec le reste du projet de loi?

**M. Waldman:** Vous voulez dire d'un point de vue juridique?

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**M. Waldman:** Je ne suis pas un spécialiste de l'interprétation des lois, mais d'une façon générale...

**Le sénateur Flynn:** Si vous vous donnez la peine de défendre toutes ces causes, c'est que vous vous y connaissez.

**M. Waldman:** Je crois que le particulier dépasse toujours le général. En dépit des énoncés de principes, si vous examinez une disposition et les problèmes qu'elle soulève, c'est le particulier qui l'emporte.

**Le sénateur Flynn:** Pour vous, il ne s'agit pas d'une règle d'interprétation?

**M. Waldman:** Effectivement, je crois que c'est une façon de suggérer une manière d'interpréter ces dispositions. Cependant, pour autant que je sache, il existe un principe d'interprétation des lois qui dit que le particulier l'emporte sur le général.

**Le sénateur Flynn:** C'est une règle d'interprétation applicable à toutes les autres dispositions. Ce n'est pas comme si elles faisaient exception à la règle générale. Votre principe est vala-

[Text]

but not in this case. The purposes here are to have the effect of interpreting all the provisions. If we go to the clause relating to the turning around of a boat, I think the minister, even if he has some discretion, would have to meet this or a court could criticize him. Somebody could go to the Federal Court. It would be subject to review. Section 2.1 would be applicable. I am just helping your case.

**Mr. Waldman:** Obviously, when we go to the Federal Court we will use that as an argument. The concerns that we have with respect to the argument are two-fold.

A decision made under 91.1 is a decision that has to be made rather instantaneously. A boat is approaching our shores. Are we going to turn the boat back or are we going to let it in? Oftentimes a decision will be made before we even hear about it. That is the first problem—recourse to the Federal Court. Sometimes you look at the general overriding principles, and then the court is going to have to decide how to interpret these sections in that context.

There are some sections, for example, where I think there is no doubt. If you take the section denying refugee access to the determination procedure if he is a security threat, that may conflict with 2.1, but it is a clear statement.

**Senator Flynn:** In my view it does not conflict. It is a rule of interpretation. The minister and the Federal Court involved would have to take into consideration the purposes of the amendments as they are defined in section 2.1, with great respect.

You are entitled to disagree.

**Mr. Waldman:** I am not questioning that the courts in interpreting this will have to look at the purpose clauses; but they will also have to look at the clear—

**Senator Flynn:** But you went as far as to say that you saw nothing in this bill that was related to section 2.1. You may be right, but I say that section 2.1 relates to the remainder of the bill.

**Mr. Waldman:** As an aid to the court in interpreting the sections. No one is denying that.

**Senator Flynn:** Not only as an aid, a direction.

**Mr. Waldman:** A guide, all right. Nonetheless, the courts will have to look at the specific language of the specific sections and interpret them.

**Senator Flynn:** And see whether or not the action taken contravenes the purposes as defined.

It is not that I agree with everything that is there, but I think sometimes there are some exaggerations.

**Mr. Waldman:** I would be happy to hear about the exaggerations, senator, if you could tell me what they are.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, I would like to thank Mr. Waldman for attending today.

The committee adjourned.

[Traduction]

ble, mais pas dans ce cas. On fournit ici un moyen d'interpréter toutes les dispositions. En ce qui concerne l'article concernant le refoulement d'un navire, je crois que le ministre, en dépit de ses pouvoirs, devra en respecter la teneur ou bien il risquerait de se faire critiquer en justice. La Cour fédérale pourrait en être saisie et il y aurait examen de l'affaire. L'article 2.1 serait alors invoqué. Je ne fais que défendre votre point de vue.

**M. Waldman:** Bien sûr qu'en nous présentant devant la Cour fédérale, nous retiendrons cet argument. Mais nous nous posons à cet égard deux sortes d'interrogation.

Toute décision prise en vertu de l'article 91.1 doit l'être assez rapidement. Pendant qu'un navire approche de nos côtes, il faut décider si nous lui faisons faire demi-tour ou si nous le laissons accoster. Il arrivera souvent que la décision aura été prise avant que nous en ayons entendu parler. C'est le premier problème, le recours à la Cour fédérale. Parfois, on a les yeux fixés sur les principes généraux et il appartient alors au tribunal de décider de la façon d'interpréter ces dispositions dans ce contexte.

Pour certaines d'entre elles, par exemple, je crois qu'il n'y a aucun doute. Si l'on prend la section où l'on refuse à un réfugié l'accès à la procédure de détermination parce qu'il représente une menace à la sécurité, elle peut contredire l'article 2.1, mais elle est explicite.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y a pas contradiction à mon avis. C'est une règle d'interprétation. Le ministre et la Cour fédérale devront tenir compte de «l'objet des modifications» énoncé à l'article 2.1.

Vous avez le droit de n'être pas d'accord.

**M. Waldman:** Bien sûr que les tribunaux dans leur interprétation, devront tenir compte de ces dispositions, mais ils devront aussi tenir compte des restrictions expresses...

**Le sénateur Flynn:** Vous nous avez dit tout à l'heure qu'il n'y avait aucun lien entre l'article 2.1 et le reste du projet de loi. Vous avez peut-être raison, mais d'après moi l'article 2.1 est lié à l'ensemble du projet de loi.

**M. Waldman:** A titre d'indication au tribunal pour l'interprétation des dispositions, c'est indéniable.

**Le sénateur Flynn:** Pas seulement d'indication, de directive.

**M. Waldman:** Un guide, d'accord. Pourtant les tribunaux devront examiner la teneur des dispositions en question et les interpréter en conséquence.

**Le sénateur Flynn:** Pour déterminer si la mesure prise va à l'encontre des objets ainsi énumérés.

Certes, je n'accepte pas tout ce qui est écrit là, mais je pense que l'on exagère parfois.

**M. Waldman:** Je serais heureux de mieux connaître ces exagérations sénateurs, si vous êtes en mesure de me les décrire.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, je voudrais remercier M. Waldman d'être venu témoigner aujourd'hui.

(La séance est levée.)















*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the Coalition for Just Refugee and Immigration Policy:*  
Mr. Lorne Waldman.

*De «Coalition for Just Refugee and Immigration Policy»:*  
M. Lorne Waldman.

11  
VC 2.4  
-132

Ca  
Ca



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, October 8, 1987

Le jeudi 8 octobre 1987

Issue No. 32

Fascicule n° 32

Seventh proceedings on:

Septième fascicule concernant:

Consideration of Bill C-84, "An  
Act to amend the Immigration Act, 1976  
and the Criminal Code in  
consequence thereof"

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976  
et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel»



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (or Frith)
Flynn	*Murray (or Doody)
Gigantès	Robertson
Grafstein	Stanbury
Hébert	Wood

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cogger	Lewis
Doyle	*MacEachen (ou Frith)
Flynn	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Robertson
Grafstein	Stanbury
Hébert	Wood

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 8, 1987  
(43)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:00 a.m., this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding. At 11:10 a.m., the Honourable Senator Lewis assumed the Chair.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cogger, Doyle, Flynn, Gigantès, Hébert, Lewis, Nurgitz and Stanbury. (8)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Spivak. (1)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Witnesses:*

*From Osgoode Hall School of Law:*

Professors James Hathaway and William H. Angus.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witnesses made statements and answered questions.

At 12:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 OCTOBRE 1987  
(43)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (vice-président), qui est remplacé à 11 h 10, par l'honorable sénateur Lewis.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Flynn, Gigantès, Hébert, Lewis, Nurgitz et Stanbury. (8)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Spivak. (1)

*Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>mes</sup> Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

*Témoins:*

*De «Osgoode Hall School of Law»:*

Les professeurs James Hathaway and William H. Angus.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.»

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 12 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 8, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 11 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, continuing with our study of Bill C-84, we have with us this morning Professor James C. Hathaway and Professor William H. Angus of Osgoode Hall Law School of York University.

Gentlemen, I understand that you have an opening statement. We would ask you to proceed with that and then submit to questioning by the committee following your statement.

**Professor William H. Angus, Osgoode Hall Law School:** Thank you very much, Mr. Chairman. I am William H. Angus. I will lead off and deal with certain topics very briefly, and then Professor Hathaway will follow.

Before commencing with my remarks, honourable senators, I should like to introduce you to Professor Kazunori Ohkubo of Kobe, Japan, who is my guest at Osgoode Hall Law School. It so happens that he has come to study Canadian immigration and refugee law for a period of eight weeks and, since he arrived at an opportune time, I brought him along today so that he could see the Canadian democratic process in action. Professor Ohkubo is on my left.

Turning now to the subject matter of the presentation, we wish to thank you very much indeed for the opportunity to appear before your committee because we were unable to appear before the House of Commons committee on Bill C-84, although we did request an opportunity to do so. However, since only a week was set aside by that committee for representation by organizations, we simply did not have an opportunity at that stage to present our views.

In that light, we therefore wrote an article which was published in the *Globe and Mail* on Tuesday, August 25, 1987 to cover the issues. A copy of that article is attached to my submission as an appendix. What we stated at that time in that article is still our opinion at the present time. Subsequently, there were some amendments made in the House of Commons to Bill C-84, but in substance the views that we expressed in that article are the views that we still hold today.

However, today we intend to amplify on those views somewhat and pick up on one or two other items. I will deal with the issues of security, search and forfeiture and detention, while Professor Hathaway will discuss interdiction of vehicles or the intervening of ships. Professor Hathaway will also discuss the question of organizing entry into Canada and matters relating thereto.

I would like now to say a word or two about the setting for consideration of Bill C-84. I am sure that this committee well

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 8 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs. Poursuivant ce matin notre étude du projet de loi C-84 nous avons parmi nous le Dr James C. Hathaway de la Faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York et le Dr William H. Angus également de la même faculté à Toronto.

Messieurs, sauf erreur, vous avez, je crois, une déclaration préliminaire à présenter. Nous vous demandons de la faire et de répondre ensuite aux questions des membres du comité.

**M. William H. Angus, Faculté de droit, Osgoode Hall, Université York:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Je suis William H. Angus. Je vais entamer la discussion en traitant brièvement de certains sujets et laisserai ensuite la parole au Dr Hathaway.

Avant de formuler mes commentaires je voudrais vous présenter le Dr Kazunori Ohkubo, de Kobe au Japon, mon invité à la faculté de droit Osgoode Hall. M. Ohkubo est venu au Canada étudier, pendant huit semaines, les aspects du droit canadien concernant l'immigration et les réfugiés et, comme il est arrivé à point nommé, il m'accompagne aujourd'hui pour voir le processus démocratique canadien en action. M. Ohkubo se trouve ici, à ma gauche.

Pour revenir à la question qui nous intéresse, nous voudrions d'abord vous remercier infiniment de nous avoir invités à comparaître devant votre comité, étant donné que nous n'avons pas pu témoigner devant le Comité de la Chambre des communes sur le projet de loi C-84, bien que nous en ayons fait la demande. Ce comité n'ayant toutefois tenu qu'une semaine de séances pour entendre des organisations, il ne nous a pas été donné de présenter nos opinions.

Nous avons par conséquent rédigé un article qui a été publié dans le *Globe and Mail* du jeudi 25 août 1987. Vous trouverez en annexe à mon mémoire une copie de cet article. L'opinion que nous y exprimons vaut toujours. La Chambre des communes a, depuis, apporté certaines modifications au projet de loi C-84, mais les opinions que nous exprimons dans cet article sont essentiellement celles que nous défendons aujourd'hui.

Nous entendons toutefois développer notre pensée aujourd'hui et soulever un ou deux autres points. J'aborderai les questions de la sécurité, des fouilles, de la saisie et de la détention, tandis que M. Hathaway discutera de l'interdiction d'entrer des véhicules ou de l'intervention de navires, de même que de l'organisation de l'entrée au Canada et de questions connexes.

Je voudrais maintenant parler brièvement du cadre de l'étude du projet de loi C-84. Je suis sûr que le comité est par-



[Text]

appreciates that what we are talking about in relation to refugees is inland claimants. We are not speaking of the selection of refugees abroad to come to Canada as immigrants. I understand that this point was made before this committee last week and it is now clear that there have been many remarks, including some from the Prime Minister of Canada with respect to accepting more refugees and to this being the wave of the future. In the context, however, he is talking about the selection of refugees abroad, whereas Bill C-55 and Bill C-84 are both concerned with inland refugee claims made within Canada. We all agree that refugees should be selected abroad and resettled in Canada, but today we are discussing the question of those who arrive in Canada and make an inland claim here. That is the thrust of Bill-84, which in my view is the most extreme provision to date relating to refugees.

Because of the pressure of false refugee claimants, if I may call them that, over a period of time there has been a narrowing of the ability of potential refugee claimants to come to Canada in order to make their claim. The imposition of visa controls—even some against refugee-producing countries—has made it much more difficult for refugees to come to Canada. There are requirements placed on the transportation companies—and Bill C-55 is another step in that direction and now Bill C-84 goes further indeed, in view of the events of last summer. Therefore, what we see overall is a narrowing of the scope for making inland refugee claims, making it more difficult for those people who are in flight, who fear persecution in their homeland and who arrive in Canada seeking safe haven.

There are two basic issues which will arise in most of our discussion. The first is the relationship of the provisions of Bill C-84 to the U.N. Convention and Protocol relating to the status of refugees. Professor Hathaway's remarks will deal substantially with the U.N. Convention and Protocol. Secondly, there is the question of whether the provisions of Bill C-84 meet the requirements of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Here we are somewhat at a disadvantage in that the department declines to release its advice on the impact of the Charter. It is rather like trying to fight a phantom; one does not know the position of the other side because it refuses to disclose it. It is suggested that this is based on a custom that such opinions are not released. It certainly raises suspicions in the minds of some of us that the position of the department and of the minister on the Charter might not be as strong as suggested; but we are not in a position, of course, to examine that posture. Therefore, all we can do is raise these issues with you.

**Senator Gigantès:** Mr. Chairman, will the witness tolerate a question or intervention at this point?

[Traduction]

faitement conscient que nous nous intéressons aux personnes qui revendiquent le statut de réfugié alors qu'elles sont déjà au Canada. Il n'est pas question ici de la sélection à l'étranger de réfugiés qui viendraient au Canada en qualité d'immigrants. Sauf erreur, ce point a été soulevé devant votre comité la semaine dernière et il est maintenant clair que, s'il faut se fier à deux observations du premier ministre du Canada et à de nombreux autres commentaires en ce sens, nous nous acheminons vers une politique d'acceptation d'un plus grand nombre de réfugiés. Le premier ministre parlait toutefois de la sélection de réfugiés à l'étranger, alors que les projets de loi C-55 et C-84 visent tous les deux les demandes de reconnaissance du statut de réfugié présentées par des personnes déjà au Canada. Nous convenons tous qu'il vaut mieux choisir les réfugiés à l'étranger et les réinstaller au Canada, mais il est aujourd'hui question de ceux qui arrivent au Canada et qui présentent par après une demande de statut de réfugié. C'est cette question que tente de régler le projet de loi C-84, qui, à mon avis, est le projet de loi le plus radical jamais présenté concernant les réfugiés.

Étant donné la pression exercée par les demandes des faux réfugiés, si je puis les appeler ainsi, la possibilité pour un éventuel réfugié de venir au Canada et de présenter sa demande est de plus en plus réduite. L'imposition des visas, qui frappe même les ressortissants de pays produisant des réfugiés, fait qu'il est beaucoup plus difficile pour un réfugié de venir au Canada. Des exigences sont imposées aux compagnies de transport. Le projet de loi C-55 nous rientait déjà dans cette direction et le projet de loi C-84, va encore plus loin par suite des événements de l'été dernier. Nous constatons que, dans l'ensemble, il est maintenant plus difficile de présenter une demande de statut de réfugié depuis l'intérieur du pays pour tous ceux qui sont en fuite ou qui craignent la persécution dans leur pays d'origine et viennent au Canada à la recherche d'un abri sûr.

Deux questions ressortiront fondamentalement de la plupart de nos discussions. La première est le lien entre les dispositions du projet de loi C-84 et la Convention et le protocole des Nations Unies concernant le statut des réfugiés. Les remarques de M. Hathaway porteront essentiellement sur la Convention et le protocole des Nations Unies. La deuxième est celle de savoir si les dispositions du projet de loi C-84 respectent les exigences de la Charte canadienne des droits et libertés. Sur ce point, nous sommes un peu dans une position désavantageuse, puisque le ministère refuse de faire connaître son avis sur les répercussions de la Charte. Nous avons l'impression de nous battre contre un fantôme, puisque nous ne connaissons pas la position de l'autre partie qui refuse de la divulguer. On laisse entendre que c'est la coutume de ne pas divulguer des opinions de ce genre. Cela amène de toute évidence certains d'entre nous à penser que la position du ministère et du ministre sur la question de la Charte n'est peut-être pas aussi ferme qu'on le laisse croire, mais, bien sûr, nous ne sommes pas en mesure d'examiner cette position. En conséquence, nous ne pouvons donc que soulever ces points.

**Le sénateur Gigantès:** Monsieur le président, le témoin accepterait-il d'entendre une question ou un commentaire à ce moment-ci?

[Text]

In case we forget, professor, could you give us specifics as to which document you want, and then we can ask for it?

**Professor Angus:** Very well, senator. I will be pleased to do so. The documents have been mentioned earlier in these proceedings and I understand there are opinions.

**Senator Gigantès:** There are all kinds of ways to obtain these documents, including the Freedom of Information Act, and I would be delighted to assist you.

**Professor Angus:** Thank you, senator. Since the department and the minister have not stated the opinions and where they are to be found, it is difficult for me to know specifically which opinions and documents to ask for. However, there should be an opinion from the Department of Justice relating to the Canadian Charter of Rights and Freedoms in relation to Bill C-84.

**Senator Flynn:** Senator Gigantès, you might have difficulty locating that.

**Senator Gigantès:** I am going to have fun trying, senator. Professor, perhaps before you leave you will give me a little note of what you are looking for.

**Professor Angus:** Senator, that would be the one that would be most relevant.

If I may, Mr. Chairman, I will move as quickly as possible in order to give you time for questions later. The objectives clause of the statute appears on page 1 of the amended version of the bill as passed by the House of Commons. Paragraph 2.1(a) as proposed has rather mild language. It says:

(a) to preserve for persons in genuine need of protection access to the procedures.

Senators, you will notice the word "access", which perhaps reflects Bill C-55.

This seems to us to be very mild in view of the later provisions of Bill C-84, which in our view seems to remove or reduce access to the system and limit the prospects for inland refugee claimants. Although it is only a statement of objectives or of principle in the beginning, I would prefer to see the Canadian Bar Association proposal, which is set forth on page 4 and I believe is already before you. That proposal sets forth in stronger and more positive language the concerns with respect to Convention refugees.

The matter of safety and security is covered on pages 2 to 7 of the amended House of Commons Bill C-84. In my view, this is a backward step from the changes made in 1984 and takes away from the Security Intelligence Review Committee established then. After lengthy consideration through the McDonald Commission and various Parliamentary committees, in 1984 we brought new provisions into the Immigration Act which provided for this review committee for all persons.

This legislation takes a backward step in relation to the old position in the act, which had only been changed in 1984. Why

[Traduction]

Au cas où je l'oublierais, Monsieur le professeur, pourriez-vous nous indiquer avec précision quel est le document que vous désirez consulter pour que nous en passions la demande?

**M. Angus:** Très bien, Monsieur le sénateur, avec plaisir. Ces documents ont été mentionnés plus tôt au cours des délibérations et, sauf erreur, il s'agit d'opinions.

**Le sénateur Gigantès:** Il y a plusieurs façons d'obtenir ces documents, dont le recours à la Loi sur l'accès à l'information, et je serais ravi de vous aider.

**M. Angus:** Je vous remercie, Monsieur le sénateur. Comme le ministère et le ministre n'ont ni divulgué ces opinions, ni indiqué où elles figurent, il m'est difficile de savoir précisément quels sont les opinions et les documents que nous voudrions obtenir. Il devrait cependant exister un avis du ministère de la Justice concernant la Charte canadienne des droits et libertés et son rapport avec le projet de loi C-84.

**Le sénateur Flynn:** Sénateur Gigantès, vous aurez peut-être de la difficulté à trouver cela.

**Le sénateur Gigantès:** Je vais m'amuser à le chercher, sénateur. Monsieur Angus, pourriez-vous avant de partir me remettre une note indiquant ce que vous désirez.

**M. Angus:** Il s'agirait, Monsieur, du document le plus pertinent.

Je voudrais poursuivre le plus rapidement possible, afin que vous ayez le temps de poser des questions. L'article énonçant l'objet de la loi figure à la page 1 de la version modifiée du projet de loi adoptée par la Chambre des communes. L'article 2.1 proposé m'est pas très restrictif; il stipule:

a) de préserver pour les personnes qui ont véritablement besoin de protection l'accès à la procédure . . .

Vous remarquerez, sénateurs, l'utilisation du mot «accès», qui nous renvoie peut-être au projet de loi C-55.

Ce libellé nous semble très peu rigide compte tenu des dernières dispositions du projet de loi C-55 qui, à notre avis, semblent éliminer ou réduire l'accès au processus et réduire les chances de ceux qui font une demande de reconnaissance du statut de réfugié de l'intérieur du pays. Bien qu'il ne s'agisse que d'une déclaration d'objectif ou de principe, je préférerais qu'on la remplace par la proposition de l'Association du barreau canadien qui figure à la page 4 et que vous avez d'ores et déjà, je crois. Cette proposition énonce plus fermement et positivement les préoccupations touchant les réfugiés au sens de la Convention.

Je vais maintenant passer à la question de la sécurité abordée aux pages 2 et 7 du projet de loi C-84 modifié par la Chambre des communes. Selon moi, on revient en arrière par rapport aux modifications adoptées en 1984 et on passe outre à l'établissement du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Après avoir longuement étudié la question par l'intermédiaire de la Commission MacDonald et de différents comités parlementaires, nous avons, en 1984, insérer de nouvelles dispositions à la Loi sur l'immigration qui créaient ce comité de surveillance pour tous et chacun.

Le projet de loi C-84 revient à l'ancienne position de la loi, qui n'avait été modifiée qu'en 1984. Je ne comprends pas très



## [Text]

this has been done is somewhat unclear to me. It may be suggested that it is for an expeditious consideration, although one does not necessarily always receive that before the Federal Court, depending on its case load.

What concerns me is that the review committee established under the Canadian Security Intelligence Service Act has the expertise to examine these delicate matters of security, whereas the Federal Court does not. Therefore, it seems to me that what is proposed is inferior to the 1984 amendment. We should retain the 1984 amendment and, if necessary, have procedures to bring about as early a determination as possible of these security matters.

There are some further concerns on pages 4 and 5 of my brief. One of the concerns is that when the security matter is raised by the minister's certificate, then the person concerned is in a position where he or she may not have the refugee-determination process proceed. Therefore, at the end of the day they may be found to be a security risk and removed from the country. The question then is where are they going to be sent at that stage. If, indeed, they are genuine refugees, will they be sent back to the country which is persecuting them? We don't know that, because the refugee process has not operated in this regard. The security questions have intervened and from our point of view we do not want them, but we may be sending them back to a persecuting country simply because we have not made the determination as to whether or not they are a genuine Convention refugee.

In the middle of page 5 of my brief there are certain Charter of Rights and Freedoms considerations mentioned relating to that delicate balance of safety and security as against civil liberties. I will mention them in passing, but I do not know the reasoning behind the department's position because its legal positions and opinions are not available.

You will notice that paragraphs 41(4)(a) and 41(10)(a) provide for proceedings in the absence of the person named in the certificate. Anyone who is a lawyer will understand that proceedings taken *ex parte*, or in the absence of someone as vitally concerned here as a potential refugee claimant, are looked at very closely indeed, because it is obviously unfair to have one side appear before the deciding party—the Federal Court judge in this instance—when the other party is not there to hear what is said and to be given an opportunity to respond. Under section 7 of the Charter this type of issue is very suspect indeed. It is questionable whether section 1 of the Charter would save that as a reasonable intrusion on Charter rights.

Secondly, there is a privative provision in subsection 41(6) of the proposed provisions. A privative provision—in this case it says there shall be no appeal or review—is designed to prevent any other courts from looking at what has been done—by the Federal Court judge in this instance. Once again, over the years, the courts have been very reluctant—they were before the Charter, and I suggest to you that since the Charter they will be even more reluctant—to accept any exclusion of their supervisory jurisdiction over matters that take place either in a court or in a tribunal or in other instances. In terms of the

## [Traduction]

bien pourquoi on fait cela. On laisse entendre que ce pourrait être pour accélérer l'étude des demandes, bien qu'on ne soit pas toujours assuré d'être entendu par la Cour fédérale, cela dépendant de sa charge de travail.

Je suis préoccupé par le fait que le Comité de surveillance établi en vertu de la Loi canadienne sur le service du renseignement de sécurité a la compétence voulue pour examiner ces délicates questions de sécurité, alors que la Cour fédérale ne l'a pas. En conséquence, il me semble donc que la disposition proposée constitue un recul par rapport à la modification de 1984. Il y aurait lieu de retenir l'amendement de 1984 et, au besoin, d'établir des procédures qui permettraient le traitement le plus rapide possible de ces questions de sécurité.

Je soulève d'autres préoccupations aux pages 4 et 5 de mon mémoire. Premièrement, lorsque la question de la sécurité est soulevée par une attestation du ministre, la personne concernée peut voir l'étude de sa demande de reconnaissance de statut suspendue. Il est par conséquent possible qu'à la fin d'une journée on conclue qu'elle présente un risque pour la sécurité et qu'on l'expulse du pays. Reste à savoir où elle va alors être envoyée. S'il s'agit d'un vrai réfugié, va-t-il être renvoyé dans le pays qui le persécute? Nous ne le savons pas parce que le processus n'a pas été exécuté sur ce point. Les questions de sécurité sont intervenues et, selon nous, bien que nous espérons que ça ne se passe pas, nous risquons de renvoyer une personne dans un pays où elle est persécutée, simplement parce que nous n'avons pas décidé s'il s'agissait d'un vrai réfugié au sens de la Convention.

Au milieu de la page 5 de mon mémoire figure un certain nombre de considérations relatives à la Charte des droits et libertés concernant le délicat équilibre de la sécurité par rapport aux libertés civiles. Je vais les énumérer en passant, mais je ne connais pas les raisons sur lesquelles le ministère a fondé sa position parce que celle-ci n'a pas été divulguée.

Vous noterez que les alinéas 41(4)a) et 41(10)a) permettent la tenue d'une audition en l'absence de la personne nommée dans l'attestation. N'importe quel avocat comprendra que les délibérations tenues en l'absence de quelqu'un aussi vitalement concerné ici que celui qui demande le statut de réfugié sont examinées très attentivement, parce qu'il est de toute évidence injuste que l'une des parties compare devant la partie qui décide, en l'occurrence le juge de la Cour fédérale, sans que l'autre partie puisse l'entendre et avoir l'occasion de se défendre. C'est le genre de question qui risquerait de porter atteinte à l'article 7 de la Charte, et je me demande même si, en vertu de l'article 1 de la Charte, ce ne serait pas considéré comme une atteinte raisonnable aux droits de la personne.

Deuxièmement, le paragraphe 41(6) comporte une disposition restrictive, selon laquelle une affaire ne peut être portée en appel ni être revue et qui empêcherait donc tout autre tribunal d'examiner la décision du juge de la Cour fédérale. Or, depuis des années, les tribunaux, même avant l'entrée en vigueur de la Charte et probablement davantage depuis, sont très peu disposés à accepter toute exception à leur compétence touchant les questions qui sont jugées soit dans une cour ou un tribunal, soit dans d'autres instances. Les tribunaux sont parmi les organes fondamentaux, avec le gouvernement, qui permettent le par-



## [Text]

separation of the balance of powers, the courts comprise one of the fundamental bodies, along with government administration, and are there for a purpose. Historically, they have provided supervision and restraint on the excessive use of power.

In this instance, the provision, even if it stands up—which is doubtful, I think, in terms of its merits—is challengeable under the Charter. There is already a body of case law before the Charter relating to the Immigration Appeal Board; indeed the case of *Pringle v. Fraser* has some very important law on the subject. I suggest that you might wish to look further at that particular case, because, although it is a different statute and there are slightly different circumstances, there are certain basic principles that apply. In that case exclusion was permitted because the legislation provided for a full appeal to the Supreme Court of Canada. Here there is no appeal provided, you will notice. I suggest, therefore, that the courts may look very closely at this under section 7 of the Charter.

Lastly, there are provisions for detention under subsection 41(2). There I see no time limit, unless it is the seven days provided elsewhere in the act. Also under paragraph 41(7)(b) there is a 120-day period after the Federal Court judge has decided against the person concerned. I will deal in general with detention later on, but I would just like to point out here that there are detention provisions in the safety and security section which seem to me, once again, to be prime material for consideration under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I will comment further on that later.

This brings me to page 6, where I have dealt with the matter of seizure and forfeiture, as referred to on page 11 of the amended bill from the House of Commons.

Search and seizure is a very lively issue in the law, because, historically, the courts have been very concerned about intrusions of government and the possible tendency to break into and search and seize the property of individuals.

I understand that two days ago Mr. Paul Copeland appeared before you and commented fairly extensively on these particular provisions. I do not wish to repeat them. However, I will draw your attention to the Supreme Court of Canada case under the Charter, *Hunter v. Southam Press*, in which the word "may" was challenged as a very low standard which would not be acceptable under the provisions of section 8 of the Charter of Rights and Freedoms, and that there needed to be probable grounds in the circumstances, not just broad language such as the word "may", which would permit, on the basis of suspicion, "fishing expeditions of considerable latitude", to use the words of the Supreme Court of Canada.

I do not know what the Department of Justice has had to say on the Southam case, but I would be very interested to learn how they get around *Hunter v. Southam* in terms of this particular provision, because it seems to me that *Hunter v. Southam* is quite explicit on the matter of searches and sei-

## [Traduction]

tage et l'équilibre des pouvoirs. Ils ont donc leur raison d'être, qui a toujours été de superviser la situation et d'empêcher tout abus de pouvoir.

Dans le cas présent, il y a une disposition qui, si elle demeure, ce dont je doute étant donné sa valeur, pourrait donner lieu à une contestation en vertu de la Charte. Les décisions prises en vertu de la Charte relativement à la Commission d'appel de l'immigration, dans le cas de l'affaire *Pringle et Fraser*, comportent une importante jurisprudence sur la question. Je vous suggère d'examiner attentivement cette affaire parce que, bien qu'il s'agisse d'une loi différente et que les circonstances soient légèrement différentes, certains principes fondamentaux s'appliquent. Dans cette affaire, on a permis l'exception, puisque la loi prévoyait une possibilité d'appel devant la Cour suprême du Canada. Vous remarquerez qu'il n'y a aucune possibilité d'appel dans le projet de loi en cause. C'est pourquoi je pense que les tribunaux voudront sans doute examiner très attentivement cette disposition à la lumière de l'article 7 de la Charte.

Enfin, en ce qui concerne les dispositions relatives à la détention aux termes du paragraphe 41(2), je ne vois aucun délai de fixé, à moins que ce ne soit les sept jours dont on parle ailleurs dans la loi. Il est aussi question, à l'alinéa 41(7)b) d'une période de 120 jours suivant la décision du juge de la Cour fédérale contre la personne en cause. Je reviendrai sur la détention plus tard, en termes généraux, mais j'aimerais signaler que l'article sur la sécurité comporte également des dispositions à ce sujet qui me paraissent aussi fort contestables en vertu de la Charte des droits et libertés. J'aborderai cette question plus en détail tout à l'heure.

Cela m'amène à la page 6, où je parle de saisie et de confiscation, titre utilisé à la page 11 du projet de loi modifié par la Chambre des communes.

La fouille et la saisie sont des questions d'actualité dans le domaine du droit parce que, de tout temps, les tribunaux ont été préoccupés par l'ingérence du gouvernement dans la vie privée des gens au moyen de fouilles et de saisies.

Sauf erreur, M. Paul Copeland, qui a comparu devant vous il y a deux jours, a discuté en détail de ces dispositions. Sans répéter ce qu'il a dit, je veux toutefois attirer votre attention sur l'affaire entendue par la Cour suprême du Canada en vertu de la Charte, mettant en cause *Hunter et Southam Press*. La Cour suprême du Canada a indiqué que le terme «may» («peut») représentait un niveau d'exigence très faible qui ne serait pas acceptable en vertu des dispositions de l'article 8 de la Charte des droits et libertés, qu'il devrait y avoir des motifs probables dans les circonstances, non pas simplement l'utilisation d'un terme vague comme «may» («peut») qui permettrait, au moindre soupçon la tenue d'interrogatoires à l'aveuglette de grande envergure.

Je ne sais pas ce qu'a eu à dire le ministère de la Justice dans l'affaire *Southam*, mais je serais très intéressé de savoir comment il a pu contourner la décision prise dans l'affaire *Hunter et Southam* dans le cas de cette disposition, puisque celle-ci semble assez explicite sur la questions des fouilles et de

[Text]

zures. One can always make factual distinctions, but this is a matter of principle.

**The Deputy Chairman:** Senator Lewis, would you take the Chair, please.

**Senator Lewis:** Certainly, Mr. Chairman.

**Senator P. Derek Lewis** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**Professor Angus:** Turning to page 7 of my presentation, I refer to warrantless searches in exigent circumstances, the word "exigent" being defined subsequently, and the breaking-open provision, which seems quite extraordinary and has attracted quite a bit of attention in the press because of the colourful description. The very breadth of those provisions—warrantless searches and the extent of breaking open—requires some limitation by amendment. I would add an amendment, as I indicate in bold face type in the brief, to the effect that no other course of action be open to the immigration officer or police officer. Impliedly, I would contemplate there what are known as " telewarrants ". I believe Mr. Copeland may have spoken about telewarrants. With the modern age of communication, there is the prospect of getting warrants by the use of telephone or other radio telecommunication means, and that requirement should be inserted in terms of what would otherwise be warrantless searches or substantial breaking open.

That brings me lastly to the issue of detention. I think that seven days is necessary and defensible, and would not be a violation of the Charter provisions—section 9 or section 12 dealing with cruel and unusual treatment or punishment; but there has to be a certain period of detention. The practice under the act these days, and the authorization, is for successive seven-day periods of detention with an appearance before an adjudicator each week in terms of the successive seven-day periods. Here, under subsection 104.1(2), a 21-day period is provided. Once you get to 21 days without review of any kind, you are reaching a borderline where there is a serious Charter consideration. These people have been found guilty of no crimes or anything as yet, you appreciate; it is merely that they have arrived without identification documents and so forth. In this regard, I would also raise the issue of who decides the matter of detention; provision is made initially for a senior immigration officer, a relatively low-level administrative officer in the hierarchy, to detain for seven days; this is followed by adjudicators. Adjudicators are part of the administrative structure. They are not like judges. They are not independent, as judges are; they are a separate branch of the administration. They presently do make decisions on seven-day detention periods. Even at present under the act this is suspect and will be looked at again in terms of successive seven-day periods and twenty-one-day periods. I would prefer to have detention considered by a judge of a provincial court, formerly known as a magistrate. The provincial court judges in each province handle the vast bulk of criminal work and detention matters. One should seriously consider whether detention should be left in the hands of persons such as senior immigration officers—and I would go so far as calling them "so-called adjudicators"—who are simply part of the administrative hierarchy.

[Traduction]

la saisie. Il est toujours possible de faire des distinctions au niveau des faits mais il s'agit d'une question de principe.

**Le vice-président:** Sénateur Lewis, voudriez-vous me remplacer?

**Le sénateur Lewis:** Avec plaisir, monsieur le président.

**Le sénateur P. Derek Lewis** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le professeur Angus:** À la page 7 de mon exposé, je parle des perquisitions opérées sans mandat dans des situations d'urgence—et le terme «urgence» est défini plus loin—et de la disposition relative à l'effraction, qui semble tout à fait extraordinaire et a beaucoup attiré l'attention de la presse en raison de la définition colorée qu'on en donne. La vaste portée de ces dispositions, celles des perquisitions sans mandat et de l'entrée par force doit être en quelque sorte limitée au moyen d'une modification à la loi. Et j'ajouterais que cet amendement, comme je l'ai bien souligné dans le mémoire, interdirait à l'agent d'immigration ou à l'agent de police de recourir à un autre moyen. Implicitement, je songe ici à l'utilisation de télémandats. Je pense que M. Copeland nous en a touché un mot. En cette époque de communications faciles, il est possible d'obtenir des mandats par téléphone ou par d'autres moyens de télécommunication. Cette exigence devrait être prévue pour tout ce qui constituerait autrement une perquisition sans mandat ou une importante effraction.

Ce qui m'amène finalement à la question de la détention. Je pense qu'une période de sept jours est nécessaire et défendable, et qu'on ne violerait pas ainsi les dispositions de la Charte—l'article 9 ou l'article 12 qui traitent de traitements ou de peines cruels et inusités—mais il faut prévoir une certaine période de détention. La pratique légale actuellement autorisée, prévoit des périodes de détention de sept jours consécutifs et une comparaison devant un arbitre chaque période de cet ordre. Aux termes du paragraphe 104.1(2) de la nouvelle loi, c'est d'une période de 21 jours qu'il est question. En prévoyant une aussi longue période sans examen d'aucune sorte, vous allez peut-être un peu loin et l'on pourra invoquer contre vous la Charte. Ces personnes, voyez-vous, n'ont été jugées coupables jusqu'ici d'aucun crime ni de quoi que ce soit; elles sont simplement arrivées sans papiers d'identité, etc. A cet égard, je soulèverais aussi la question suivante: qui décide de la détention. Il était prévu au départ qu'un agent d'immigration supérieur, qui est un agent administratif assez bas dans l'échelle hiérarchique, devrait détenir ces personnes pour sept jours, et qu'ensuite les arbitres décideraient. Les arbitres font partie de la structure administrative. Ce ne sont pas des juges et ne sont pas indépendants comme eux; ils font partie d'une branche distincte de l'administration. À l'heure actuelle, ils décident en matière de détention pour sept jours. Cette disposition de la loi est elle-même suspecte et sera révisée en fonction des périodes successives de sept jours et de vingt et un jours. Je préférerais que la détention soit décidée par un juge d'une cour provinciale, autrefois connu sous le nom de magistrat. Les juges des cours provinciales tranchent la plupart des questions criminelles et de détention. Il faudrait peut-être sérieusement voir s'il y a lieu de confier l'imposition de la peine de détention à des agents d'immigration supérieurs—j'irais jusqu'à les appeler de soi-



[Text]

That concludes the substance of my remarks to you. I simply want to say one or two words by way of conclusion.

I hope that this committee will see fit to propose some amendments to Bill C-84. As I look at Bill C-84 and its companion bill, C-55, and the large number of intrusions on the Canadian Charter of Rights and Freedoms—section 7, in particular, but also sections 8, 9 and perhaps 12—there seems to be a concerted attack on the provisions of the Canadian Charter of Rights and Freedoms in terms of the Singh case, the landmark case of the Supreme Court of Canada. The department is proposing legislation that will inevitably result in substantial litigation in which the department will have the advantage of the resources of the public purse, whereas refugee claimants will have little with which to carry on the fight. It is an unequal contest and one which you, as parliamentarians, should look at in terms of the provisions of Bill C-84.

Lastly, I mention the “St. Louis” episode. The minister appearing before you said that anyone who mentioned this was trivializing the situation in 1939. With respect, I would very much disagree. That sad event in the history of Canada is not trivialized by remembering it. In drawing it to your attention, I am mindful of the amendment which was made after the committee hearings in the House of Commons. This particular amendment, which says that the minister shall have due regard for the Convention, achieves nothing legally in the situation whatsoever. My colleague, Professor Hathaway, will direct himself to that question.

I thank you for your consideration. Perhaps, Mr. Chairman, Professor Hathaway could now carry on with the remaining two points and we could receive questions at the end of his presentation.

**The Acting Chairman:** Thank you, Professor Angus. I think it would be better to proceed with Professor Hathaway before the questioning because, although it is a different aspect, it might overlap.

We would be glad to hear from you, Professor Hathaway.

**M. James C. Hathaway, professeur, université York:** Monsieur le président, tout d’abord, je vous remercie pour l’invitation à participer à votre étude du projet de loi C-84.

Amon avis, ce projet de loi nous présente un paradoxe. D’une part, nous savons que presque tous les Canadiens sont d’accord avec le principe de base de la loi, c’est-à-dire que les abus de notre système commis par des faux réfugiés ne peuvent plus continuer. D’autre part, ni les Églises, ni le Barreau, ni les académiciens ne veulent que notre processus visant à la protection des réfugiés soit débordé par des gens qui n’ont pas besoin de notre protection.

Cependant, il n’y a que le gouvernement qui croit que cet objectif tout à fait valable soit vraiment atteint dans le projet que vous étudiez. Compte tenu de l’appui de principe presque unanime, comment peut-on donc expliquer l’opposition presque universelle à cette législation? Comment se fait-il que nous ne

[Traduction]

disant arbitres—qui sont de simples fonctionnaires de l’administration.

Voilà essentiellement ce que j’avais à vous dire. J’aimerais simplement ajouter un ou deux mots en guise de conclusion.

J’espère que votre Comité jugera bon de proposer quelques modifications au projet de loi C-84. En examinant ce projet de loi, le projet de loi connexe C-55, et le grand nombre d’entorses faites à la Charte canadienne des droits et libertés, à l’article 7, en particulier, mais également aux articles 8, 9 et peut-être 12, il me semble voir une attaque concertée contre les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés comme dans l’affaire Singh qui a fait l’objet d’un arrêt décisif de la Cour suprême du Canada. Le ministère propose une loi qui occasionnera inévitablement beaucoup de litiges qu’il pourra régler à l’aide des deniers publics, tandis que le réfugié requérant, n’aura guère d’appui financier dans ce combat. C’est un combat inégal et vous devriez y songer, en tant que parlementaires, en examinant de plus près les dispositions du projet de loi C-84.

Enfin, je mentionne l’épisode du St-Louis. Le ministre a déclaré devant vous que le simple fait d’en parler équivaut à ridiculiser ce qui s’était passé en 1939. Sauf votre respect, je ne suis pas du tout d’accord là-dessus. Ce triste événement de l’histoire du Canada n’est pas trivialisé du fait qu’on le rappelle. En l’évoquant pour vous, je n’oublie pas l’amendement qui a été adopté après les audiences du Comité de la Chambre des communes. Cet amendement, qui dit que le ministre doit respecter la Convention, n’apporte aucune modification légale à la situation. Mon collègue, le P<sup>r</sup> Hathaway, abordera cette question.

Je vous remercie de votre attention. Peut-être, monsieur le président, le professeur Hathaway pourra-t-il aborder maintenant les deux derniers points et nous pourrions ensuite passer aux questions.

**Le président suppléant:** Merci, professeur Angus. Je crois en effet qu’il vaudrait mieux entendre d’abord le P<sup>r</sup> Hathaway et passer ensuite aux questions, parce que même s’il s’agit d’un aspect différent, il pourrait y avoir recoupement.

Nous serons heureux d’entendre vos commentaires professeur Hathaway.

**Professor James C. Hathaway, York University:** Mr. Chairman, I’d like to start by thanking you for the invitation to take part in your examination of Bill C-84.

In my opinion, the Bill presents us with a paradox. On the one hand, we know that almost all Canadians agree with the principle underlying the Bill, that is, that abuses of our system by false refugees must not be allowed to continue. Neither Churches nor bar associations nor the academic community want the procedures that were designed to protect refugees, swamped by people who are not in need of our protection.

However, only the government believes that this entirely valid goal can be achieved through the Bill now before you. Given the almost unanimous support for the principle, how can the almost universal opposition to the Bill be explained? How



## [Text]

sommes pas arrivés à un texte de loi qui réponde clairement, précisément au problème auquel nous faisons face?

The reason, I think, is fairly simple: This bill just goes too far. To borrow from one of Senator Buckwold's observations, this act really is like "using a cannon to swat a mosquito."

The bill goes too far in two different ways. First, it establishes offences and bureaucratic powers which are just not needed to combat the problem of abuse of our refugee system. Indeed, Minister Bouchard admitted that before this committee in his testimony. In response to a comment by Senator Frith regarding the potential prosecution of "good samaritans" under the bill, the minister sought to defend the excessive coverage by arguing that "because we have in our legislation the ability to do something, does not mean that we will do something against people that we do not target."

Mr. Chairman, honourable senators, as you are well aware, it is simply inappropriate to draft legislation, especially legislation with penal penalties, in terms more broad than are justified by the circumstances. Perhaps this minister—and I am prepared to accept his word—will not do everything that the bill permits, but that does not make the bill good law. Laws should be designed as enduring standards of official conduct; they should not create powers that go beyond what is genuinely seen to be socially permissible and practically necessary. This bill offends that principle.

The second way in which this bill goes too far is in its equation of the need to end abuse, with which we all agree, with the virtual closing down of our system of inland refugee determination. I was shocked to read that, before this committee, Mr. Bissett of the immigration department represented that, "Canada's refugee policy is basically founded on the idea that we are a country of selection, not of first asylum." That statement is patently wrong. If Canada were opposed to granting first asylum we would never have become a party to the United Nations Refugee Convention which speaks specifically to first asylum obligations and we would certainly never have enacted in our Immigration Act an inland refugee determination process.

Both the international and the domestic legal regimes speak clearly of sheltering persons who arrive in Canada in search of protection. Unless and until—and I hope the day never comes—Parliament both repeals the inland determination system and renounces the Refugee Convention, Canada is a country of first asylum as well as of resettlement from abroad. Much of this bill—and perhaps this is where Mr. Bissett is confused—clearly works to the opposite end. It seeks to dramatically curtail, if not end, our proud history of providing shelter to the victims of persecution.

In general, in my view, the problem with this bill is that it has become an opportunistic pretext for immigration authori-

## [Traduction]

is it that we have not come up with a Bill whose wording responds clearly, precisely, to the problem that faces us?

La raison en est je pense très simple: le projet de loi va trop loin. Comme l'a dit le sénateur Buckwold, c'est un peu comme si on utilisait un canon pour tuer un moustique.

Le projet de loi va trop loin à deux égards. Premièrement, il crée des infractions et des pouvoirs bureaucratiques qui ne sont tout simplement pas nécessaires pour combattre le problème des abus contre la procédure de reconnaissance du statut de réfugié. En fait, le ministre Bouchard l'a admis lorsqu'il est venu comparaître devant le comité. En réponse à une observation du sénateur Frith qui s'inquiétait de ce qu'on pourrait désormais poursuivre «de bons samaritains», le ministre a rétorqué en défendant la vaste portée des pouvoirs: «Pourquoi voudrions-nous poursuivre maintenant des gens, alors que nous ne l'avons jamais fait auparavant en vertu de la même loi?»

Monsieur le président, honorables sénateurs, comme vous en êtes bien conscients, il est simplement inapproprié de rédiger une loi, surtout une loi qui comporte des peines qui ressortent du code pénal, en lui donnant une plus vaste portée que ne le justifient les circonstances. Peut-être que le ministre—et je suis disposé à le croire sur parole—ne fera pas tout ce que le projet de loi lui permet, mais cela ne veut pas dire que le projet de loi est une bonne loi. Les lois devraient être conçues comme des normes constantes régissant la conduite officielle, et ne devraient pas créer de pouvoirs qui vont au-delà de ce qui est véritablement perçu comme socialement admis et pratiquement nécessaire. Ce projet de loi déroge à ce principe.

En deuxième lieu, le projet de loi va trop loin en établissant un parallèle entre la nécessité de mettre fin aux abus, ce avec quoi nous sommes tous d'accord, et les restrictions éventuelles imposées à notre système de reconnaissance du statut de réfugiés de l'intérieur. J'ai été choqué de lire que M. Bissett, du ministère de l'Immigration, a affirmé devant le comité que la politique canadienne concernant les réfugiés repose fondamentalement sur l'idée que nous sommes un pays de sélection, et non de premier asile. C'est tout à fait faux. Si le Canada n'avait pas voulu être un pays de premier asile, nous n'aurions jamais adhéré à la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, qui énumère précisément les obligations de tels pays et nous n'aurions certainement jamais adopté, dans le cadre de notre Loi sur l'immigration, un processus de reconnaissance du statut de réfugiés de l'intérieur.

Sur les plans international et national, nous nous sommes clairement engagés à accueillir ceux qui viennent chercher chez nous de la protection. Tant que, et j'espère que cela n'arrivera jamais, le Parlement n'abrogera pas le système de reconnaissance du statut de réfugiés de l'intérieur et ne se dissociera pas de la Convention relative au statut de réfugiés, le Canada demeurera un pays de premier asile ainsi que de réinstallation pour les étrangers. Ce projet de loi, en grande partie, et c'est peut-être à cet égard que M. Bissett a une vue erronée, va nettement dans le sens contraire. Il cherche à réduire radicalement, sinon à saper, nos fières traditions d'hospitalité pour les victimes de la persécution.

En général, le problème inhérent à ce projet de loi provient du fait qu'il est devenu, à mon avis, un prétexte opportuniste

*[Text]*

ties both to arm themselves with unprecedented and unnecessary powers and to countermand our proud tradition of hospitality to the desperate victims of oppression.

I sincerely hope, honourable senators, that you will not permit that to happen, that this bill will be significantly amended before its return to the House of Commons and that the very important initial purpose of cracking down on abusers can be the essence of this legislation rather than the extraneous matters that the department has inserted in Bill C-84.

Against this general background, I would like to deal with two specific matters that concern me: First, the turning back of ships, which is provided for in clause 8; and, second, the criminalization of persons who help undocumented refugees, which is dealt with in clause 9.

I will deal first with clause 8, which is found on page 8 of the bill as passed by the House of Commons. This clause allows the minister, forcibly, to turn away ships that are in or are approaching Canadian waters if he reasonably believes them to have unauthorized entrants aboard, including refugee claimants. This is a needlessly arbitrary provision which violates international law; but, even worse, it will not stop the smugglers' traffic in human suffering.

The United Nations has pointed this out to the Canadian government. I am sure you are all aware of the communication from the UN High Commissioner for Refugees, Mr. Hocké, to ministers Joe Clark and Benoit Bouchard in which Mr. O'Kay made it clear that the non-refoulement obligation—that is, the obligation not to return refugees—is key and is in danger by reason of clause 8 of this bill.

This obligation not to return refugees may never be watered down, it may never be suspended, and it may never be overlooked. We must hear the claims of persons who seek our protection if they allege that they will be persecuted upon returning to their country of origin.

We are not alone in this matter. We are one of more than 100 nations that have agreed that, if persons can show a well-founded fear of persecution, they will be protected from return to their country of origin.

The problem with this turning back of ships at sea proposed by Bill C-84 is that it effectively guts this most basic international obligation by allowing the minister, acting alone, to decide that a ship should be forced back out on the open seas without anyone on board having been given the chance to show why he or she deserves to be protected as a refugee by Canada. I am not suggesting that we should protect everyone arriving on every boat at our shores; we should not. If the person is an abuser or a queue-jumper, send him away, but unless and until we know whether those people are in fact Convention refugees, which clause 8 does not permit, it will be impossible for us to live up to our international obligations because we will not know if we are sending away real refugees or bogus claimants.

*[Traduction]*

dont se servent les autorités d'immigration pour s'armer de pouvoirs sans précédent et inutiles et pour mettre fin à nos belles traditions d'hospitalité à l'égard des opprimés.

J'espère sincèrement, honorables sénateurs, que vous ne permettez pas que cela arrive, que ce projet de loi sera modifié sensiblement avant d'être renvoyé à la Chambre des communes et que vous veillerez à ce que le but initialement poursuivi, qui était de mettre fin aux abus, demeure l'essence du projet plutôt que les considérations inopportunes que le ministère veut y insérer.

Ceci dit, j'aimerais maintenant aborder deux points très précis qui me préoccupent: premièrement, le renvoi des navires, autorisé par l'article 8; et deuxièmement, l'inculpation de personnes qui aident des réfugiés sans papiers, infraction prévue à l'article 9.

Je traiterai d'abord de l'article 8 que l'on trouve à la page 8 du projet de loi tel qu'adopté par la Chambre des communes. Cet article autorise le ministre, en recourant à la force, à ordonner à tout navire qui est dans les eaux canadiennes ou qui s'en approche à les quitter, s'il a des motifs valables de croire que ce navire transporte des arrivants non autorisés, notamment des personnes qui demandent le statut de réfugié. C'est une disposition inutilement arbitraire qui enfreint le droit international et, pire encore, qui n'arrêtera pas le trafic clandestin de la misère humaine.

Les Nations Unies l'ont signalé au gouvernement canadien. Je suis sûr que vous êtes tous au courant de la communication du Haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, M. Hocké aux deux ministres, M. Joe Clark et M. Benoît Bouchard, où il précisait clairement que l'obligation de non refoulement, c'est-à-dire l'obligation de ne pas renvoyer les réfugiés, est essentielle et qu'elle est compromise par l'article 8 de ce projet de loi.

Cette obligation ne peut jamais être atténuée, suspendue ni négligée. Nous devons entendre les requêtes des personnes qui demandent notre protection si elles prétendent qu'elles seront persécutées en retournant dans leur pays d'origine.

Nous ne sommes pas les seuls qui aient pris cet engagement. Cent pays ont convenu que si des personnes pouvaient démontrer qu'elles avaient des raisons de craindre la persécution, ils leur assureraient la protection voulue et empêcheraient qu'elles soient retournées dans leur pays d'origine.

Et maintenant que le projet de loi C-84 autorise le renvoi des navires, cette obligation internationale des plus fondamentales est compromise, car le ministre pourra à lui seul décider quels seront les navires qu'il faudra refouler sans donner à quiconque se trouvera à bord l'occasion de prouver qu'il mérite notre protection à titre de réfugié. Je ne veux pas dire que nous devrions protéger tous les passagers du navire, bien sûr que non. Les fraudeurs ou les passagers clandestins, devront être renvoyés, mais, tant que la loi ne nous permettra pas d'aller vérifier, il nous sera impossible de respecter nos obligations internationales puisque nous ne saurons pas si nous renvoyons de véritables réfugiés ou des fraudeurs.



## [Text]

Officials from the Department of Employment and Immigration argued before you that the proposed turning back of ships is authorized by the Law of the Sea. That argument is simply wrong. As you are probably aware, it is true that both the 1982 Convention on the Law of the Sea and the customary international law that it codifies do permit coastal states like Canada to take steps to prevent the "non-innocent passage" of vessels within 24 miles of their shores. It is also true that passage intended to infringe our immigration laws may be non-innocent.

However, it is critical to note that the Law of the Sea merely establishes our general prerogative to take the necessary steps to police our waters. It does not—and I must emphasize this—purport, intend or, in fact, authorize the breach of other binding international legal obligations such as the non-return of refugees, which is mandated by Article 33 of the Refugee Convention. Because the Law of the Sea is merely permissive in form and also because it can be interpreted in a manner consistent with the non-return obligations under the Refugee Convention, it is simply wrong to rely on its provisions in order to subvert our duty to protect genuine refugees.

Again, as my colleague has indicated, the minister did agree to an amendment in the House of Commons committee to clause 8 to require "due regard to the Convention" before telling a boat to head back out to the open seas. In my view that only confuses the issue even further. Unless the plan is to hold potentially hundreds of refugee hearings on board the vessel—which seems highly impractical—the intent of the amendment is unclear. Unless there is an individuated determination of refugee status, the convention cannot be complied with, but, if the hearings are to occur and they cannot take place on the ship, the passengers will then have to be brought to shore, which is the opposite of what clause 8 is supposed to provide for. We have created a real mess with the amendment to clause 8.

The obvious answer to the concern about punishing those who are racketeers while at the same time protecting genuine refugees is to bring the ship to shore; seize the ship; sell it; and imprison the captain, thereby making it clear that organized transportation of phoney refugees to Canada will not be tolerated. Do the same, I would add, in regard to planes, buses, trains or trucks. Why should only boats receive this treatment?

On the other hand, hear the claims to refugee status of the passengers quickly and fairly. Protect those who are genuine refugees and send the abusers away.

The government's proposal simply to turn ships away is not going to stop the traffic in human misery, because the boat captains get their money up front. So it will not respond to genuine human needs but it will put Canada embarrassingly in the position of flagrantly violating the very international refugee law that, as an active member of the executive committee of the UNHCR, Canada has worked so hard and so

## [Traduction]

Les fonctionnaires du ministère de l'Emploi et de l'Immigration qui ont comparu devant vous, ont soutenu que la proposition de refouler les navires est autorisée par le droit de la mer. C'est tout à fait faux. Comme vous le savez probablement, il est vrai que la Convention de 1982 sur le droit de la mer et le droit coutumier international qu'elle codifie, permettent aux États riverains, comme le Canada, de prendre des mesures pour empêcher le déplacement suspect de navires dans une zone de 24 milles des côtes. Il est également vrai que le passage dans le but d'enfreindre les lois sur l'immigration peut ne pas être innocent.

Toutefois, il est déplorable que le droit de la mer ne donne que la prérogative générale de prendre des mesures nécessaires pour maintenir l'ordre dans nos eaux. Je dois vous faire observer qu'il n'autorise, ni dans son objet ni dans son intention, à enfreindre d'autres obligations légales et exécutoires contractées en vertu d'accords internationaux, comme l'interdiction de renvoyer des réfugiés prescrite par l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés. Étant donné que le droit de la mer est simplement permissif sur le plan de la forme et qu'il peut être interprété dans le sens des obligations de non renvoi prévues dans la Convention relative aux réfugiés, il est tout à fait faux de s'y reporter pour remettre en question notre devoir de protéger les réfugiés véritables.

Ici encore, comme mon collègue l'a signalé, le ministre a accepté que le comité de la Chambre des communes modifie l'article 8 pour préciser qu'il faut «tenir compte de la Convention» avant d'ordonner à un navire de quitter les eaux territoriales. À mon avis, on ne fait qu'embrouiller les choses davantage. À moins qu'on ait l'intention de tenir des centaines d'auditions de réfugiés à bord, ce qui semble tout à fait irréaliste, l'intention de cet amendement n'est pas précise. Si l'on n'effectue pas une reconnaissance du statut de chaque réfugié, la Convention ne peut être respectée mais, si les audiences doivent être tenues et que cela ne peut se faire à bord du navire, les passagers devront alors être transportés jusqu'à un port, contrairement à ce que l'article 8 est censé prévoir. Quel gâchis nous avons créé en voulant amender l'article 8!

Pour pouvoir à la fois punir les fraudeurs et protéger les réfugiés véritables, il faut nécessairement amener le navire au port, le saisir, le vendre, emprisonner son capitaine et démontrer ainsi que le transport organisé et illégal de réfugiés au Canada ne sera pas toléré. Pourquoi ne pas faire la même chose avec les avions, les autobus, les trains ou les camions? Pourquoi devrions-nous réserver ce traitement aux seuls navires?

Par ailleurs, je vous recommande d'entendre promptement mais équitablement, les passagers revendiquant le statut de réfugié de protéger ceux qui sont de véritables réfugiés et de renvoyer les fraudeurs.

La proposition du gouvernement consistant à renvoyer simplement les navires n'arrêtera pas le trafic de la misère humaine d'autant que les capitaines de navire sont payés à l'avance. Ils ne respecteront pas les véritables besoins humains et le Canada se verrait dans l'embarrassante position d'avoir à violer de façon flagrante ce droit international relatif aux réfugiés que nous avons, à titre de membre actif du Comité exécutif



## [Text]

long to create and which we have told other countries should be respected. It is now our turn to live up to that obligation.

On the next to last page of my submission I propose a very simple amendment to clause 8, which would provide, in the same circumstances as are now before you, that where the minister has reasonable grounds to believe that one of these phoney refugee boats is on its way to Canadian waters, he have the power to direct that vehicle to proceed to a Canadian port. All of the other powers already provided for in terms of seizure and prosecution can then take place. I think that will be a more effective deterrent.

Secondly and lastly, I would like to talk about the prosecution of the Good Samaritans provided for in clause 9. It is perfectly reasonable, and I agree with the intent, to penalize those who are at the root of the problem of smuggling non-refugees, bogus refugees, into this country. Those people are the unscrupulous consultants, the middle men who profit by abusing our laws. These are the people who should be targeted. Unfortunately, though, the bill as drafted does not merely criminalize those people, it goes so far as to criminalize the actions of persons we would generally view as humanitarian, not abusive.

We all agree that large scale movements of economic migrants who pretend to be refugees are offensive. We know they are unfair and we want to stop them. There are really three categories of people, I would suggest, that need to be prosecuted under this law. The first category contains those who organize or induce persons to come into Canada by fraudulent means; the second, those who knowingly bring them here in boats or planes or however else, knowing that these persons are fraudulent claimants, and the third, those who may neither organize nor transport the bogus refugees but who nonetheless have counselled them or otherwise assisted them to abuse the refugee process. With some amendment, clause 9 of the bill could provide very stringent and effective answers to legitimate concerns about the organized abuse of our process.

The problem is that the bill as it stands goes beyond those very legitimate concerns to criminalize the provision of assistance to any refugee claimant, no matter how deserving she or he may be, simply because that person does not have a visa. What having a visa has to do with the *bona fides* of a refugee claim is completely beyond me. I would suggest that sections 95.1 and 95.2 as they are currently drafted are unnecessary, ineffective and, most importantly, dangerous.

They are unnecessary because, as I have indicated, we can get at the racketeers by effectively prosecuting the organizers, the transporters and the counsellors. The amendments that I propose to senators do exactly that.

They are ineffective because they do not respond to the very problem that we are all concerned about. The largest hoaxes to date, with which senators are all familiar, involving the Por-

## [Traduction]

tif du HCNUR, mis tant de temps et de labeur à élaborer et que nous demandons aux autres pays de respecter. C'est maintenant à notre tour de donner l'exemple.

Aux deux dernières pages de mon mémoire, je propose un amendement très simple à l'article 8 qui, dans des circonstances analogues à celles qui sont décrites maintenant, permettrait au ministre, lorsqu'il a des motifs valables de croire qu'un de ces navires transportant illégalement des réfugiés est sur le point d'entrer dans les eaux canadiennes, de donner à ce navire l'ordre de se diriger vers un port canadien. Tous les autres pouvoirs qui sont déjà accordés en matière de saisie ou de poursuites peuvent alors être exercés. Je pense que ce serait un meilleur moyen de dissuasion.

En deuxième et dernier lieu, j'aimerais vous parler des poursuites judiciaires engagées contre les «bons Samaritains» prévues à l'article 9. Il est tout à fait sensé, et je suis d'accord avec l'intention de cette disposition, visant à pénaliser ceux qui sont à l'origine du problème du transport illégal de non-réfugiés ou de réfugiés douteux au Canada. Il s'agit de conseillers verveux et d'intermédiaires qui font leurs profits en enfreignant nos lois. Ce sont eux qu'il faudrait viser. Malheureusement, le projet de loi, sous sa forme actuelle, ne se contente pas d'incriminer ces gens-là, il va jusqu'à criminaliser des actions qui nous paraîtraient généralement être des gestes humanitaires, et non des actes frauduleux.

Nous sommes tous d'accord sur le fait que les déplacements massifs de personnes qui émigrent pour des raisons économiques et qui revendiquent le statut de réfugié enfreignent nos lois. Nous savons qu'ils sont injustes et nous voulons y mettre fin. Il y a en fait trois catégories de personnes, à mon avis, contre lesquelles il faudrait pouvoir intenter des poursuites aux termes de la présente loi. D'abord ceux qui organisent les voyages ou incitent d'autres à venir au Canada par des moyens frauduleux. Deuxièmement, ceux qui, sciemment, amènent des fraudeurs ici par navire ou par avion, ou par quelque autre moyen, et enfin ceux qui, sans avoir peut-être pas organisé ou transporté des réfugiés douteux les ont néanmoins conseillés, ou les ont aidés d'une façon quelconque à contourner le système de reconnaissance du statut de réfugié. En le modifiant quelque peu, l'article 9 du projet de loi pourrait remédier énergiquement et efficacement aux préoccupations légitimes concernant le contournement organisé du processus établi.

Mais sous sa forme actuelle, le projet de loi, ne prenant pas en considération les préoccupations légitimes et criminalise toute aide accordée à un requérant réfugié, quel qu'il soit tout simplement parce que cette personne n'a pas de visa. Je ne vois absolument pas en quoi le fait de posséder un visa est un gage de la bonne foi d'un réfugié. À mon avis, les paragraphes 95.1 et 95.2 actuels sont tout à fait inutiles, inefficaces et, pire encore, dangereux.

Ils sont inutiles parce que, comme je l'ai indiqué, nous pouvons mettre le grappin sur les fraudeurs en poursuivant les organisateurs, les transporteurs et les conseillers. Les amendements que je propose aux sénateurs ont exactement cet effet.

Ils sont inefficaces parce qu'ils ne s'attaquent pas au problème même qui nous préoccupe tous ici. Les plus gros canulars à ce jour, que les sénateurs connaissent tous bien, ont mis

*[Text]*

tuguese, the Turks and the Brazilians, would not have been stopped by either section 95.1 or section 95.2 as they stand. All of these bogus claimants had valid visas or arrived from countries that were not subject to a visa requirement. Because those two sections focus on a completely irrelevant criterion—that being the failure to secure a visa—rather than on the issue that we are all genuinely concerned about—abuse and fraud by economic migrants—they fail to punish the persons who are the real wrongdoers.

These two sections are also dangerous. While the real wrongdoers may not be caught, these sections do criminalize the work of the churches and other humanitarian agencies which have performed an incredibly important service to all of us concerned about the rule of law in refugee protection. Most genuine refugees for whom persecution is imminent simply cannot afford the luxury of sitting around waiting for a Canadian consulate or embassy overseas to process an immigrant visa. Most genuine refugees flee with their lives, if they are lucky, and must seek out immediate asylum opportunities in another country without appropriate documentation. Those are the real refugees. What the churches and other humanitarian organizations have been doing is making sure that these people who need to flee do not merely disappear underground in Canada, as they could and as they have done in the United States, as senators are all aware. What the churches have been doing is rendering an incredible service to us by routing these people into the normal inland refugee determination process, in conformity with Canadian law. These people, who have been helping us to administer our immigration law, can now be fined up to \$10,000, imprisoned for five years or both. By failing to distinguish between the crass and self-interested motives of smugglers on the one hand and the commitment of many Canadian groups to assist the persecuted on the other, the government has engaged in incredibly strong legislative overkill.

Senators have heard the evidence of immigration officials. They have said there is nothing new in these penalties, that the church and other groups are no more vulnerable than they were under paragraph 95(m) of the act as it now stands. That is simply wrong. If it were right, I suggest that they would not have felt the need to bother introducing a new section. It is wrong because paragraph 95(m) of the act as it stands only criminalizes the aiding or abetting of a person to contravene the act or the regulations. Well, it is not a contravention of the act or the regulations to help somebody to make a refugee claim in conformity with the very act and those very regulations. Now, however, under clause 9 as drafted, the provision of advice on the lawful process leading to refugee recognition is itself made illegal.

Contrary to the evidence of Mr. Girard before this committee, the inland refugee procedure is explicitly designed to deal with the claims of persons who arrive in Canada without valid immigrant visas. The ones who have already received their visas overseas have no need to undergo that process. Under

*[Traduction]*

en cause des Portugais, des Turcs et des Brésiliens et ce ne sont pas les paragraphes 95.1 ni 95.2, sous leur forme actuelle, qui auraient permis de les éviter. Tous ces requérants douteux détenaient des visas valides ou provenaient de pays qui n'étaient pas assujettis à l'obligation de détenir un visa. Étant donné que ces deux paragraphes sont centrés sur un critère complètement inopportun, soit l'impossibilité de présenter un visa, plutôt que sur la question qui nous préoccupe tous et avec raison—l'abus et la fraude de la part de personnes qui immigrent pour des raisons économiques—les véritables coupables s'en tirent impunis.

Ces deux paragraphes sont également dangereux. Alors que les véritables coupables peuvent demeurer impunis, ces paragraphes criminalisent le travail des Églises et d'autres organismes humanitaires qui ont incroyablement bien servi tous ceux d'entre nous qui se préoccupent du respect de la loi en ce qui a trait à la protection des réfugiés. La plupart des réfugiés véritables qui frôlent la persécution ne peuvent simplement pas se payer le luxe d'attendre un visa d'immigrant du consulat canadien ou d'une ambassade outre-mer. La plupart des réfugiés véritables ont pour unique bien leur vie, s'ils ont même cette chance, et doivent chercher immédiatement asile dans un autre pays sans avoir les documents appropriés. Ce sont là les véritables réfugiés. Les Églises et autres organismes humanitaires veillent à ce que ces fuyards ne soient pas obligés de vivre dans la clandestinité au Canada, ce qui serait une possibilité et ce qui est arrivé aux États-Unis, comme les sénateurs le savent tous. Les Églises, en effet, nous ont rendu un immense service en acheminant ces personnes sur la voie normale de la reconnaissance du statut de réfugiés de l'intérieur, conformément au droit canadien. Ces personnes, qui nous ont aidé à appliquer notre Loi sur l'immigration, sont maintenant passibles d'amendes pouvant s'élever à 10 000 \$ ou d'une peine d'emprisonnement de cinq ans, ou les deux. Faute de distinguer les motivations intéressées et crapuleuses des fraudeurs d'une part, et le dévouement d'un grand nombre de groupes de Canadiens qui veulent aider les persécutés d'autre part, le gouvernement est en train de donner une portée beaucoup trop grande à la loi.

Les sénateurs ont recueilli témoignage d'agents de l'immigration qui ont dit qu'il n'y avait rien de neuf dans ces pénalisations et que l'Église et les autres groupes n'étaient pas plus vulnérables qu'ils l'étaient aux termes de l'alinéa 95m) de la loi actuelle. Rien de plus faux. Si tout avait été parfait, je présume qu'il n'aurait pas été nécessaire de prendre la peine de présenter un nouvel article. C'est faux parce que l'alinéa 95m) de la loi actuelle ne criminalise que le fait d'aider ou d'encourager une personne qui enfreint la loi ou les règlements. Ce n'est certes pas contrevenir à la loi ou aux règlements que d'aider quelqu'un à préparer une demande de statut de réfugié conformément à cette même loi et à ces mêmes règlements. Or, aux termes de l'article 9 du projet de loi, le fait de donner des conseils sur les procédures légales conduisant à la reconnaissance du statut de réfugié devient un acte illégal.

Contrairement à ce qu'a déclaré M. Girard devant le Comité, la procédure concernant les réfugiés de l'intérieur est explicitement conçue pour traiter les demandes des personnes arrivant au Canada sans visa d'immigration valide. Celles qui ont reçu des visas outre-mer n'ont pas à se plier à ces exigen-



*[Text]*

clause 9, the provision of factual advice on lawful refugee determination becomes illegal. Why? Simply because the recipient of the advice does not hold a visa. That, to my mind, makes absolutely no sense. Again, the solution seems patently obvious. Our concern should not be with persons who provide good faith assistance to persons who appear to have an arguable case, as the churches have been doing, but, rather, with those who aid or abet persons to make false refugee claims.

On the last page of the submission I propose again a fairly simple amendment to clause 9, wherein sections 95.1 and 95.2 make it an offence to organize phoney refugee movements to Canada, 95.2 making the penalty even stronger where there are large-scale movements, 95.3 making it an offence to transport phoney refugee claimants to Canada—I would add that whether it is by boat, train or bus, it doesn't matter—and 95.4 penalizing those who counsel people to make false refugee claims. Under the combination of these three sections, the organizers, the transporters and the counsellors would all be penalized and the legitimate humanitarian advice given by churches and others would not be. That, I think, is the preferable solution.

If I may, I will conclude where I began. I fully support efforts to end the abuse of our refugee determination system. Bill C-84, however, is a misguided and uninformed response to that legitimate concern. We can defer abuse without violating fundamental legal obligations and without making a mockery of our strong commitment to respect human rights. I sincerely urge honourable senators to make amendments that will be consistent with our proud heritage and that will ensure that this act is returned to its legitimate purpose rather than have it become a vehicle for unnecessary powers and dangerous precedents. Thank you.

**Senator Hébert:** I would like to congratulate our two witnesses on their impressive presentations. I am convinced more than I ever was before that this bill has to be seriously amended. At this point I would like to come back to a discussion that started in the presentation of Professor Angus about this consultation with the Department of Justice that leaves us in limbo. We do not know, and our distinguished colleagues who are lawyers appear to say that we would not be able to obtain an opinion from the Department of Justice, but some provisions of the bill may be in conflict with the Charter of Rights. If so, as a committee we should find ways to look into that—for instance, by asking the Supreme Court of Canada or the Department of Justice for an opinion.

Perhaps I might ask the following question through our chairman or through our colleagues who are lawyers and who are more experienced than I am: Are we not entitled, as a committee of the Senate, to ask the Supreme Court or the Department of Justice, or both, if—yes or no—this bill or certain provisions of the bill are in conflict with the Charter of Rights?

*[Traduction]*

ces. Aux termes de l'article 9, le fait de donner un conseil précis sur le mode de reconnaissance légale du statut d'un réfugié devient illégal. Pourquoi? Simplement parce que celui qui reçoit ce conseil n'est pas détenteur d'un visa. Cela est, à mon avis, tout à fait insensé. D'autant que la solution semble sauter aux yeux. Nous ne devrions pas nous en prendre à ceux qui aident en toute bonne foi les personnes qui semblent le mériter, comme le font les Églises, mais bien plutôt à ceux qui aident ou encouragent à faire de fausses demandes de statut.

A la dernière page du mémoire, je propose encore une modification assez simple de l'article 9, en vertu de laquelle les paragraphes 95.1 et 95.2 considèrent comme une infraction le fait d'organiser le transport de réfugiés frauduleux au Canada, le paragraphe 95.2 prévoyant des peines encore plus sévères lorsqu'il s'agit de groupes imposants, le paragraphe 95.3 considère comme une infraction le fait d'amener au Canada de faux immigrants—et j'ajouterais que ce soit par bateau par train ou par autobus—et le paragraphe 95.4 pénalise ceux qui conseillent d'autres gens de faire de fausses demandes de statut de réfugié. Aux termes de ces trois articles réunis, les organisateurs, les transporteurs et les conseillers seraient tous pénalisés, tandis que les conseils humanitaires légitimes donnés par les Églises et d'autres organismes ne constitueraient pas une infraction. Cette solution est, à mon avis, préférable.

Si vous le permettez, je conclurai comme j'ai commencé. J'appuie pleinement les efforts visant à mettre fin aux abus de notre système de reconnaissance du statut de réfugié. Le projet de loi C-84, toutefois, réagit sans nuances et de façon excessive à des préoccupations légitimes. Nous pouvons lutter contre les abus sans violer les obligations légales fondamentales et sans nous soustraire à notre ferme engagement de faire respecter les droits de l'homme. J'exhorte sincèrement les honorables sénateurs à apporter des amendements qui cadreront avec notre fier patrimoine et qui redonneront à cette loi son objet légitime plutôt que de la laisser devenir un moyen d'obtenir des pouvoirs inutiles et de créer des précédents dangereux. Merci.

**Le sénateur Hébert:** J'aimerais féliciter nos deux témoins de leur impressionnant exposé. Je suis plus que jamais convaincu que ce projet de loi doit être sérieusement amendé. J'aimerais maintenant revenir à une discussion suscitée par l'exposé du D<sup>r</sup> Angus au sujet de cette consultation auprès du ministre, de la Justice qui nous laisse totalement au dépourvu. Nous ne savons absolument pas à quoi nous en tenir. Nos distingués collègues les avocats semblent dire que nous ne pourrions pas avoir l'avis du ministère de la Justice. Mais il se peut que certaines dispositions du projet de loi entrent en conflit avec la Charte des droits et, si tel est le cas, nous avons la responsabilité, à titre de comité, d'être vigilants et de demander un avis de la Cour suprême du Canada ou au ministère de la Justice.

Je pourrais peut-être poser la question suivante par l'entremise de notre président ou de nos collègues avocats qui sont plus expérimentés que moi: ne sommes-nous pas autorisés, à titre de membres d'un comité du Sénat, à demander à la Cour suprême ou au ministère de la Justice, ou aux deux à la fois, si ce projet de loi contient oui ou non des dispositions qui peuvent entrer en conflit avec la Charte des droits?



[Text]

**The Acting Chairman:** I think something which both the steering committee and the committee itself will have to consider is whether in fact we can obtain an opinion.

**Senator Flynn:** May I say that the Senate may ask for an opinion of the Supreme Court.

**Senator Hébert:** We may? So we have to decide—

**Senator Flynn:** But usually the Supreme Court would eventually have to decide whether some or all of the provisions of the bill are contested.

**Senator Hébert:** But is it not better to have the answer now rather than have some painful—

**Senator Flynn:** It is a very practical problem. In every case where there are doubts, if we were to go to the Supreme Court before enacting a bill, we could easily block the process. We have to be sure that we are contravening the Charter. We may not agree with some of the points that have been made. We may amend the bill in a way which, in our opinion, would meet the requirements of the Charter. But on the point concerning the opinion of the Department of Justice, it is always a question of confidentiality. The minister may receive opinions that are contradictory in some instances, and he has to choose. Because one lawyer in the department has doubts, that does not mean that the minister cannot make a decision. We could, of course, have a debate between all of the lawyers who have been involved and we would not be able to reach a conclusion. I do not mind having the opinion of our witnesses, but I reserve the right to assess the value and soundness of those opinions.

**Senator Hébert:** Well, I am happy to hear that Senator Flynn is anticipating the possibility of bringing some amendments to the bill that would prevent us from the long process of asking for an opinion from the Supreme Court.

**Senator Flynn:** I did not say that. I would object to any kind of amendment—

**Senator Hébert:** But you said that if we could reach—

**Senator Flynn:** Do not assume that necessarily. I would not accept all of the opinions that have been expressed before the committee by all of the witnesses—or by you, for that matter.

**Senator Hébert:** I do not want to misquote you, but I understood that if the committee reached a consensus on amending certain points that are debatable, as to whether or not they comply with the Charter of Rights, then it would be better for us to take that route rather than go through a long process of asking the Supreme Court of Canada for an opinion.

**Senator Flynn:** I agree. If we were to accept all of the amendments suggested by the witnesses, do I understand that they think this bill would be a good thing?

**Professor Angus:** Mr. Chairman, I will lead off, and perhaps Professor Hathaway will follow. I think that we accept that indeed there is a real problem to be addressed, in terms of the arrival of substantial numbers of individuals who are really

[Traduction]

**Le président suppléant:** Ce sera au Comité de direction ou à ce comité-ci d'en juger.

**Le sénateur Flynn:** Permettez-moi de dire que le Sénat peut demander un avis de la Cour suprême.

**Le sénateur Hébert:** Nous le pouvons? Nous avons donc à décider...

**Le sénateur Flynn:** Mais habituellement, c'est la Cour suprême qui décide si une partie ou la totalité des dispositions du projet de loi sont contestées.

**Le sénateur Hébert:** Mais n'est-il pas préférable d'avoir la réponse maintenant plutôt qu'au bout d'un pénible...

**Le sénateur Flynn:** C'est un problème très pratique. Si chaque fois qu'il y a des doutes et que nous nous demandons s'il y a lieu d'interroger la Cour suprême avant d'adopter un projet de loi, nous pourrions facilement retarder indéfiniment le processus. Nous devons être sûrs que nous contreviendons à la Charte. Nous pouvons ne pas être d'accord avec certains des points qui ont été présentés. Nous pourrions amender le projet de loi d'une façon qui, à notre avis, nous permettrait de répondre aux exigences de la Charte. Mais quant à savoir si nous devons demander l'avis du ministère de la Justice, c'est toujours une question confidentielle. Parfois, le ministre peut recevoir des avis contradictoires et il doit trancher. Ce n'est pas parce qu'un avocat du Ministère a des doutes, que le ministre ne peut pas prendre des décisions. Nous pourrions bien sûr organiser un débat entre tous les avocats qui ont participé et nous serions incapables d'en arriver à une conclusion. J'accepte parfaitement que les témoins me donnent leur avis, mais je me réserve le droit d'évaluer la valeur et l'à-propos de ces avis.

**Le sénateur Hébert:** Bien, je suis heureux d'entendre dire que le sénateur Flynn prévoit la possibilité d'apporter quelques amendements au projet de loi ce qui nous épargnerait le long processus de faire intervenir la Cour suprême.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas ce que j'ai dit. Je m'opposerais à tout genre d'amendement...

**Le sénateur Hébert:** Mais vous avez dit que si nous pouvions en arriver...

**Le sénateur Flynn:** Ne tirez pas nécessairement cette conclusion. Je n'accepterais pas tous les avis qui ont été exprimés devant le Comité par tous les témoins—ni par vous d'ailleurs.

**Le sénateur Hébert:** Si je vous ai bien compris, il serait préférable que le Comité s'entende pour amender certains points qui sont contestables, et se demande s'ils respectent ou non la Charte des droits, plutôt que d'entamer des démarches interminables auprès de la Cour suprême du Canada.

**Le sénateur Flynn:** Je suis d'accord. Si nous entérinions tous les amendements proposés par les témoins, ces derniers l'agréeraient-ils alors?

**Le professeur Angus:** Monsieur le président, je vais commencer à répondre et le D<sup>r</sup> Hathaway m'aidera peut-être. Le véritable problème est l'arrivée d'un nombre considérable de personnes qui sont véritablement des immigrants et non de

[Text]

immigrants and not genuine refugees. That goes without saying, and I think that has been agreed on all sides.

**Senator Flynn:** We need to do something in that respect?

**Professor Angus:** Yes, I think that we need to do something. Our concern is that what has been done is far too broad.

**Senator Flynn:** It goes too far.

**Professor Angus:** It goes too far. It takes us back, to an extent, to those early days, pre-1965, in which the administration had all of the authority in a discretionary manner. Of course, after 1965, with the establishment of the Immigration Appeal Board, we designed a different type of system—and that is reflected in the 1976 act. It seems to us that what has been done here is that we are turning back to the old position, and we would suggest certain amendments to ensure basic—

**Senator Flynn:** I heard you about those amendments; but what I am trying to pin you down on is the real problem that we are trying to correct. Is it that non-genuine refugees can jump ahead of those who apply through the normal procedure?

**Professor Hathaway:** If I may, senator, I think that what we are trying to correct is a problem that has been created by a very bad refugee determination system that we have had until now.

**Senator Flynn:** But what is the defect, in practice? Identify what we are talking about.

**Professor Hathaway:** The real problem is nothing that is dealt with in Bill C-84—and I think there are some persons within the department who would agree with me.

**Senator Flynn:** But tell me what.

**Professor Hathaway:** That we should delete Bill C-84 in its entirety, and deal with abuse by the C-55 process. The reason why we have abuse is that our process has allowed—

**Senator Flynn:** But you are not answering my question.

**Professor Hathaway:** I am trying to.

**Senator Flynn:** I am trying to find out what is the fact that we are trying to correct.

**Professor Hathaway:** We are trying to correct a potential for abuse.

**Senator Flynn:** But what kind of abuse?

**Professor Hathaway:** The potential for abuse arises because our system is too long—

**Senator Flynn:** No, no; give me an example.

**Professor Hathaway:** The example is that someone—

**Senator Flynn:** You have only said words. I want an example.

**Professor Hathaway:** The example is that refugee claimants who come to Canada today, even if they are phoney claimants,

[Traduction]

vrais réfugiés. Cela va sans dire et je pense que tout le monde est d'accord.

**Le sénateur Flynn:** Il nous faut faire quelque chose à cet égard?

**Le professeur Angus:** Oui, je le pense également. Mais voilà, les efforts actuels sont beaucoup trop englobants.

**Le sénateur Flynn:** Ils vont trop loin.

**Le professeur Angus:** En effet. On se croirait dans une certaine mesure à la période antérieure à 1965, où l'administration avait toute la discrétion voulue pour exercer tout ce pouvoir. Certes, après 1965, avec la création de la Commission d'appel de l'immigration, le système a changé—et la loi de 1976 en fait foi. Il nous semble avoir assisté ici à un recul, et nous préconiserions certains amendements pour assurer que l'essentiel...

**Le sénateur Flynn:** Je vous ai entendu parler de ces amendements; mais j'essaie d'attirer votre attention sur le véritable problème que nous essayons de corriger. Est-ce que les réfugiés non véritables peuvent passer avant ceux qui suivent la procédure normale?

**Le professeur Hathaway:** Si vous le permettez, sénateur, je crois plutôt que ce que nous essayons de corriger, c'est un problème qui découle de notre piètre système de reconnaissance du statut de réfugié.

**Le sénateur Flynn:** Mais de quel défaut s'agit-il? Pourrait-on savoir au juste de quoi nous parlons.

**Le professeur Hathaway:** Le véritable problème n'est pas abordé dans le projet de loi C-84, et je pense que certaines personnes du ministère me donneraient raison là-dessus.

**Le sénateur Flynn:** De quoi s'agit-il alors?

**Le professeur Hathaway:** Nous devrions complètement supprimer le projet de loi C-84, et traiter des abus à l'aide de la procédure décrite dans le projet de loi C-55. S'il y a des abus, c'est parce que notre procédure a permis...

**Le sénateur Flynn:** Mais vous ne répondez pas à ma question.

**Le professeur Hathaway:** J'essaie pourtant.

**Le sénateur Flynn:** J'essaie de savoir quel fait nous cherchons à redresser.

**Le professeur Hathaway:** Nous essayons de supprimer les possibilités d'abus.

**Le sénateur Flynn:** De quel type d'abus s'agit-il?

**Le professeur Hathaway:** Les possibilités d'abus découlent de la longueur de la procédure...

**Le sénateur Flynn:** Non, non; donnez-moi un exemple.

**Le professeur Hathaway:** Prenez, par exemple, quelqu'un...

**Le sénateur Flynn:** Je veux un exemple, pas des paroles.

**Le professeur Hathaway:** Je vous donnerai l'exemple des réfugiés qui arrivent aujourd'hui au Canada et qui peuvent



[Text]

can remain in our system for one, two, three and even four years.

**Senator Flynn:** And maybe jump ahead of others.

**Professor Hathaway:** I do not think it is a question of jumping ahead. There are two lines. If a person is a genuine refugee, he should not have to wait in line. But it is the people who are not refugees—

**Senator Flynn:** They should have the right to jump?

**Professor Hathaway:** No. They should be sent away if they are phoney; and if they are genuine refugees, they should be protected.

**Senator Flynn:** I am speaking of a real refugee. If he comes here direct, then he has the right to jump ahead of the one who has tried to come here by—

**Professor Angus:** Perhaps I could assist you, senator, by saying that the problem at the present moment is that there is confusion between refugee policy and immigration policy. Refugees are entitled, under the convention, to come here seeking protection from persecution, and there is no line: we have agreed to take them if they can manage to get to Canada and can establish that they meet the convention definition. The immigration policy, on the other hand, has a queue, and it is a lengthy queue. One must apply from outside the country. It is the false refugee claimant who is trying to jump the queue in getting to Canada and who will stay here as long as possible and hope that he or she will be accepted as an immigrant. We must not confuse those two policies. They are quite separate and distinct.

**Senator Flynn:** Okay. Let us come to your first amendment, which deals with the purposes of the bill. You agree that this section is an interpretation section, or a direction with regard to the meaning that we have to give to the provisions of the bill.

**Professor Angus:** In a very general way that is true, although specific provisions which will follow may be in conflict. I believe you are a lawyer, are you not?

**Senator Flynn:** Yes.

**Professor Angus:** Well, they may indeed be in conflict with that opening provision. The question then arises, "Which is to prevail?" Our view is that the subsequent, very specific, provisions would seem to be in competition.

**Senator Flynn:** Even if they are specific, I think they should be interpreted in accordance with the purposes defined in clause 1.

**Professor Angus:** Agreed, and that is why we propose a somewhat more certain and exact policy.

**Senator Flynn:** Otherwise, your proposal does not mean anything, if you do not think that this section is a direction as to the interpretation of the rest of the bill. In principle, I have no objection to your proposal, although I am not sure that it is absolutely essential.

[Traduction]

profiter de notre système pendant un, deux, trois voire quatre ans, même si leurs réclamations sont fausses.

**Le sénateur Flynn:** Et prendre peut-être la place d'autres.

**Le professeur Hathaway:** Je doute qu'il soit question de prendre la place d'autres, puisqu'il y a deux queues. Mais ce sont ceux qui ne sont pas réfugiés . . .

**Le sénateur Flynn:** Devraient-ils avoir le droit de passer avant?

**Le professeur Hathaway:** Non. Il faudrait les renvoyer si leurs prétentions sont fausses, et les protéger si elles sont vraies.

**Le sénateur Flynn:** Je parle d'un vrai réfugié. S'il arrive au Canada directement, il a alors le droit de passer avant celui qui a essayé d'entrer au Canada par . . .

**Le professeur Angus:** Peut-être pourrais-je vous aider, sénateur, en précisant que le problème réside à l'heure actuelle dans la difficulté de distinguer la politique qui vise les réfugiés et celle qui vise les immigrants. En vertu de la Convention, les réfugiés ont le droit de demander au Canada de les protéger de la persécution; nous n'avons établi aucune distinction: nous avons accepté de les recevoir s'ils arrivent jusqu'au Canada et s'ils réussissent à prouver qu'ils répondent aux critères de la Convention. Par ailleurs, les immigrants doivent faire la queue, et une longue queue. Il leur faut présenter une demande de l'extérieur du pays. Ce sont les faux réfugiés qui essaient, eux, de se faufiler dans la queue en arrivant au Canada et qui resteront ici le plus longtemps possible dans l'espoir d'être éventuellement acceptés en tant qu'immigrants. Nous ne devons pas confondre ces deux politiques. Elles sont tout à fait séparées et distinctes l'une de l'autre.

**Le sénateur Flynn:** Très bien. Venons-en à votre premier amendement, qui vise l'objet du projet de loi. Vous convenez que cet article est un article d'interprétation, d'orientation, quant au sens que nous devons donner aux dispositions du projet de loi.

**Le professeur Angus:** D'une façon très générale, c'est exact, bien que certaines des dispositions qui suivront puissent être se trouver en conflit—et vous êtes avocat, n'est-ce pas?

**Le sénateur Flynn:** C'est juste.

**Le professeur Angus:** . . . pourraient effectivement se trouver en conflit avec cette disposition d'introduction. Il faut alors se demander qui l'emportera. Nous estimons que les dispositions très précises qui suivront seraient conflictuelles.

**Le sénateur Flynn:** Ou si elles sont très précises, je crois qu'elles devraient être interprétées conformément aux objectifs définis à l'article I.

**Le professeur Angus:** Effectivement, et c'est pourquoi nous proposons une politique un peu plus précise.

**Le sénateur Flynn:** Autrement, votre proposition n'a aucun sens, si vous n'estimez pas que cet article permet d'interpréter le reste du projet de loi. En principe, je ne m'oppose pas à votre proposition bien que je doute qu'elle soit absolument essentielle.



[Text]

**Senator Spivak:** Are you speaking of the amendment on page 4?

**Senator Flynn:** Yes. I come now to the question of the review committee and the fact that you are not happy with the transfer of jurisdiction from the review committee to the Federal Court. It seems to me that if you were to read all the provisions of proposed subsection 41.(4), particularly paragraphs (a), (b), (c), and (d), you would see that the procedure in the first instance occurs in the absence of the person named and any counsel; however, it is provided that later the judge is bound to give that person a summary of the evidence and provide an occasion to contradict it and so forth. It seems to me that this would correct the omission that you underlined when you mentioned that the hearing could be held in the absence of the person involved.

**Professor Angus:** That might be considered a point of administrative law. However, I think you will find in looking at the administrative law cases under the Common Law that, when a hearing occurs in the absence of one party or a judge listens to only one party, that situation cannot be corrected by subsequently granting an audience to the other party, because he will not know what was said during the first stage.

**Senator Flynn:** The person would know. But Bill C-84 states that the judge is bound to give all the required information to the person concerned and to counsel later on. It is because of the delicate nature of the security aspects or criminal aspects of the case that the judge first hears the application on behalf of the minister in the absence of the other party.

**Professor Angus:** First, one small point in this regard. The judge does not have to give all the evidence to the person to be heard. That is limited, as we have agreed.

**Senator Flynn:** But you cannot tell me that the judge would not provide all the relevant information.

**Professor Angus:** More importantly, the person concerned will be denied the opportunity to cross-examine or ask questions that would elicit the information provided by the minister or his representatives at the *in camera* hearing before the judge alone; he will not have an opportunity to say, "Well, Mr. Minister, you didn't take into account this, that or the other thing," which is one of the essentials of natural and fundamental justice.

**Senator Flynn:** I am quite sure that the judge named by the Chief Justice will find under these provisions that it is his duty to give the person concerned the right to be able to question the summary. The person concerned may not get the right to question the minister, because the minister is merely signing the certificate on the basis of evidence he has received. I am sure that the judge of the Federal Court upon giving the summary would be in a position to provide an occasion to the person concerned to investigate, question and so on.

**Professor Angus:** Clearly, that would be the issue the courts would address in terms of section 7 of the Charter. It is a basic administrative law problem, and there are many cases on it. I

[Traduction]

**Le sénateur Spivak:** Faites-vous allusion à l'amendement qui figure à la page 4?

**Le sénateur Flynn:** Oui. J'aimerais maintenant discuter de la question du comité d'examen et du fait que vous trouvez insatisfaisant le transfert de juridiction du comité d'examen à la Cour fédérale. Si vous lisiez toutes les dispositions de l'article 41(4) proposé, plus particulièrement les alinéas a), b), c) et d), vous vous rendriez compte que même si la procédure prévue au premier alinéa se déroule en l'absence de la personne nommée et de son conseil, l'alinéa suivant stipule que le juge est tenu de suffisamment informer l'intéressé des circonstances entourant le jugement et de lui donner la possibilité de le contester. Il me semble que ces dispositions redresseraient l'omission que vous avez signalée en faisant remarquer que l'audience pouvait se dérouler en l'absence de l'intéressé.

**Le professeur Angus:** Ce point peut être considéré relever du droit administratif. Toutefois, en étudiant d'autres procès relevant du droit administratif en vertu de la *Common Law*, vous remarquerez sans doute l'absence d'une des parties en cause ou lorsqu'un juge ne reçoit le témoignage que d'une seule partie, la situation ne peut être redressée en accordant par la suite une audience à l'autre partie, laquelle n'aura pas été mise au courant du déroulement de la première étape.

**Le sénateur Flynn:** L'intéressé le saurait. Mais le projet de loi C-84 stipule que le juge est tenu de fournir à l'intéressé et à son conseil tous les renseignements requis. C'est en raison de la nature des aspects sécuritaires ou criminels de l'affaire que le juge reçoit la demande au nom du ministre en l'absence de l'autre partie.

**Le professeur Angus:** Tout d'abord, je signalerai un petit point à cet égard. Le juge n'est pas tenu de communiquer tous les éléments de preuve à l'intéressé. C'est limité, comme nous en avons convenu.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous ne pouvez m'assurer que le juge ne fournira pas tous les renseignements pertinents.

**Le professeur Angus:** Il est toutefois encore plus important de déterminer ce qui se produira si l'intéressé se voit refuser la possibilité de contre-interroger ou de poser des questions qui lui permettraient d'obtenir les renseignements fournis par le ministre ou par ses représentants à l'audience à huis clos qui se serait déroulé, uniquement devant le juge, de même que l'occasion de dire: «Eh bien, Monsieur le ministre, vous n'avez pas pris tel ou tel élément en considération». Voilà l'un des éléments essentiels de la justice naturelle et fondamentale.

**Le sénateur Flynn:** Je suis certain que le juge nommé par le juge en chef estimera qu'en vertu de ces dispositions il est de son devoir d'autoriser l'intéressé à contester le résumé des faits. L'intéressé n'aura peut-être pas le droit d'interroger le ministre dont la tâche se résume à signer l'attestation à partir des renseignements qui lui ont été fournis. Je suis sûr que le juge de la Cour fédérale, au moment de fournir le résumé, pourra offrir à l'intéressé l'occasion de pousser plus à fond ses recherches, d'interroger, de contester, etc.

**Le professeur Angus:** Manifestement, c'est la question sur laquelle les tribunaux se pencheraient à la lumière de l'article 7 de la Charte. Problème qui relève essentiellement du droit

[Text]

would think that if one were going to defend that provision, one would do so under section 1 of the Charter.

**Senator Flynn:** Proposed subsection 41.(5) reads:

For the purposes of subsection (4), the Chief Justice or the designated judge may receive and accept such evidence or information as the Chief Justice or the designated judge sees fit, whether or not such evidence or information is or would be admissible in a court of law.

It seems to me that you can hardly go further than that.

**Professor Angus:** Quite so; but the question is: Is that as good as or comparable to being present in person and hearing the evidence?

**Senator Flynn:** At that point the judge will have provided the person concerned with a summary of the nature of the certificates.

**Professor Angus:** I think we appreciate the issues, but we are on opposite sides.

**Senator Flynn:** I am not disputing your point entirely, but some people would doubt the validity of your point. As you say, the review committee has more experience in security matters. However, a member of the Federal Court, so designated by the Chief Justice, may acquire the experience and expertise in these matters comparable to that of the review committee.

**Professor Angus:** I think that that is very doubtful. It is a matter of judgment. The review committee is established for this very purpose, and it has the expertise—

**Senator Flynn:** The review committee has this obligation as one of its purposes, but not its sole purpose.

**Professor Angus:** ... whereas Federal Court judges come from all backgrounds. They may or may not have the expertise.

**Senator Flynn:** The judge has to be designated by the Chief Justice.

**Senator Spivak:** On the same point, the Canadian Bar Association indicated in testimony that that proposed subsection (5) did not broaden the base of the judges' ability to quash a certificate, because of the information available to them. What is your opinion? In other words, proposed subsection (5) did not expand the judges' mandate as it does in paragraph (4)(d). What is your feeling?

**Professor Angus:** It seems to me that proposed subsection (5) is inserted to get away from the traditional court position that evidence must be admissible in a court of law. This provision seems to be designed to say, "Okay, you can have the evidence come in as long as it is, perhaps, relevant without all the problems of the laws of evidence in terms of its being admissible in a court of law." Such a provision is quite common with respect to administrative tribunals.

[Traduction]

administratif et qui a donné lieu à beaucoup de procès. Je crois que si l'on devait défendre cet article, on invoquerait l'article 1 de la Charte.

**Le sénateur Flynn:** L'article 41(5) proposé se lit ainsi:

Pour l'application du paragraphe 4, le juge en chef ou le juge désigné peut recevoir et admettre tout élément de preuve ou une information qu'il juge à propos, indépendamment de leur recevabilité devant les tribunaux.

Il me semble que l'on peut difficilement aller plus loin.

**Le professeur Angus:** C'est juste, mais cela est-il aussi valable qu'assister à l'audience en personne et entendre les éléments de preuve présentés?

**Le sénateur Flynn:** Le juge aura à ce moment-là fourni à l'intéressé un résumé des circonstances à l'origine de la délinquance de l'attestation.

**Le professeur Angus:** Je crois que nous sommes tous conscients de l'importance des questions, mais nous sommes d'avis opposés.

**Le sénateur Flynn:** Je ne conteste pas entièrement votre point, mais certains mettront en question sa validité. Comme vous le dites, le comité d'examen a une plus grande expérience des questions de sécurité. Toutefois, un membre de la Cour fédérale qu'aura désigné le juge en chef peut acquérir une expérience et des connaissances comparables à celles du comité d'examen.

**Le professeur Angus:** J'en doute beaucoup. C'est une question de jugement. Le comité d'examen a été créé à cette fin particulière et à la compétence voulue.

**Le sénateur Flynn:** Le comité d'examen doit s'acquitter de cette tâche qui est une des raisons ayant présidé à sa création, mais non la seule.

**Le professeur Angus:** Les juges de la Cour fédérale viennent, eux, de milieux différents. Il est possible qu'ils possèdent ou qu'ils ne possèdent pas les connaissances voulues.

**Le sénateur Flynn:** Le juge doit être désigné par le juge en chef.

**Le sénateur Spivak:** A ce propos, l'Association du barreau a déclaré dans son témoignage que le paragraphe (5) proposé ne permettait pas davantage aux juges de révoquer une attestation en raison d'informations dont ils disposent. Qu'en pensez-vous? En d'autres mots, elle estime que le paragraphe (5) proposé n'élargit pas le mandat des juges comme le fait l'article 4(2). Qu'en pensez-vous?

**Le professeur Angus:** Il me semble que le paragraphe (5) a été enchâssé pour passer outre à la coutume selon laquelle les preuves doivent être recevables devant une cour de justice. Cette disposition semble avoir été établie pour permettre de recevoir les éléments de preuve pertinentes en évitant d'avoir à déterminer, en vertu des lois sur la preuve, si elles sont recevables devant une cour de justice. Les tribunaux administratifs recourent couramment à pareilles dispositions.



[Text]

**Senator Spivak:** In other words, the Bar Association felt that this provision was merely there to designate the hearings as being heard by a tribunal, rather than a court of law.

**Professor Angus:** Indeed.

**Senator Spivak:** It was not to expand the ability to quash evidence on the basis of other evidence. That is my impression of their view. I do not have the transcript in front of me.

**Professor Angus:** I think that is correct. It may admit certain things that would not be admissible in a court of law. Which side they would go to would depend on the circumstances.

**Senator Gigantès:** Under the proposed new section 41(5), which allows evidence that would not be admissible in a court of law, this does not apply to the refugee and his counsel, but it applies to an Immigration Official or to a CSIS hotshot who might be introducing evidence that would be thrown out or laughed out of a court of law because it was not based on sufficient fact. Therefore this does not help anyone.

**Senator Cogger:** There is one set of rules for everyone. The rules apply to the minister as well as to the refugee.

**Senator Gigantès:** Right, except that in a Star Chamber proceeding such as this one, where neither the accused nor his counsel is present, that becomes a very dangerous provision.

**Senator Flynn:** At that point, he would be present. It is only at the first stage that he is not present.

**Professor Angus:** The proposed section 5 obviously cuts both ways. Since it relates to both the minister and to the other side, it is equally dangerous or beneficial, depending upon one's point of view, Mr. Chairman.

**Senator Gigantès:** Mr. Chairman, I will give my turn to Senator Stanbury.

**Senator Stanbury:** Mr. Chairman, my question is fairly simple. It has been suggested to us by some people who have been involved in the system—and I think Professor Hathaway said it quite well—that this bill really is unnecessary; that much of the problem has been caused by administrative matters such as lack of staffing and things of that nature that could have been repaired. I do not say this exclusively about the Conservative government. Had the matter of staffing in the existing system been handled properly during the previous regime, the problem would probably never have existed because there would not have been incentives for people to come and make all these fraudulent and false claims.

If that is the case, what is troubling me is that, while your amendments would probably make this legislation reasonably acceptable, the government has shown no pleasure in receiving amendments from the Senate. In fact, they have shown considerable reluctance in passing any of them. I will give you a little scenario: In the face of all of this evidence that tells us that this is a bad bill in many respects, if we were to amend it and

[Traduction]

**Le sénateur Spivak:** Autrement dit, selon l'Association du barreau, cette disposition ne sert qu'à préciser que les auditions se font devant un tribunal, plutôt que devant une cour de justice.

**Le professeur Angus:** C'est exact.

**Le sénateur Spivak:** C'est-à-dire à pas accroître leur pouvoir de réfuter des preuves à partir d'autres éléments. C'est ainsi que j'interprète leur point de vue. Je n'ai malheureusement pas la transcription devant moi.

**Le professeur Angus:** Je crois que c'est exact. Il est possible que j'admette certains éléments qui ne seraient pas recevables devant une cour de justice. Le côté où ils pencheraient dépendrait des circonstances.

**Le sénateur Gigantès:** En vertu du nouvel article 41(5) on reconnaît des éléments de preuve qui ne seraient pas recevables par une cour de justice; cela ne s'applique pas au réfugié et à son conseiller mais plutôt à un agent d'immigration ou à un important représentant du SCRS qui pourraient présenter des éléments de preuve qui seraient rejetés ou ridiculisés par une cour de justice s'ils ne se fondaient pas sur des faits suffisants. Par conséquent, cela ne sert les intérêts de personne.

**Le sénateur Cogger:** Il n'existe qu'un seul ensemble de règles. La règle s'applique aussi bien au ministre qu'au réfugié.

**Le sénateur Gigantès:** C'est exact, sauf que dans un procès de type inquisitorial comme celui-ci auquel n'assisterait ni l'accusé ni son conseiller, cette disposition devient très dangereuse.

**Le sénateur Flynn:** À ce moment-là, il serait présent. Ce n'est qu'à la première étape qu'il n'y est pas.

**Le professeur Angus:** L'article 5 proposé est manifestement une avenue à deux tranchants, puisqu'il vise et le ministre et l'autre partie; il peut donc être tout aussi dangereux que bénéfique, selon le point de vue, monsieur le président.

**Le sénateur Gigantès:** Monsieur le président, je cède mon tour au sénateur Stanbury.

**Le sénateur Stanbury:** Ma question est très simple. Certaines personnes qui ont un rôle à jouer dans le système, nous ont fait remarquer, et je pense que le Pr. Hathaway l'a dit aussi, que ce projet de loi est vraiment inutile et que le problème découle essentiellement de questions administratives telles que l'insuffisance du personnel et d'autres lacunes du genre qui auraient pu être corrigées. Remarquez que cela ne s'applique pas uniquement au gouvernement des progressistes-conservateurs. Si la dotation en personnel avait été plus convenablement effectuée par le gouvernement précédent, le problème ne se serait probablement jamais manifesté puisqu'il n'y aurait eu aucune incitation à présenter toutes ces requêtes frauduleuses et fausses.

Si tel est le cas, je m'inquiète de ce que le gouvernement n'ait pas semblé heureux des amendements du Sénat qui auraient probablement pu rendre ce projet de loi raisonnablement acceptable. En fait, le gouvernement a manifesté beaucoup d'hésitation à les adopter. Permettez-moi de vous soumettre ici une petite scénario. Compte tenu de tout ce qui prouve que ce projet de loi est inacceptable à de nombreux égards, si



[Text]

send it back to the House of Commons and the House of Commons, in turn, did what they have recently been doing, which is just to shoot it back to us, saying: "Pass it as it is," then in your opinion we would be better to reject it, because by so doing we would do no harm to the system as far as the refugees are concerned?

**Professor Hathaway:** I think that is correct, senator. I might just point out that sometime ago there was all-party unanimous agreement in the House of Commons committee on a determination system that was then rejected by the government. That determination system would have allowed bogus claimants to have been turned around and sent home within a couple of months. If that system had come into force when it was proposed, it would not have paid for the phony claimants to do what they have been doing. In other words, there would have been no incentive, and I think there would have been little abuse. Therefore, I think this bill could be defeated in its entirety and the provisions of Bill C-55 modified so as to have an informed and effective response to the problem of abuse.

I suspect that were you to pose the question to the departmental officials, they, too, would concede that most of the powers they require to deter abuse are, in fact, either already in our immigration law or are in Bill C-55.

**Senator Stanbury:** Thank you. I will stop at that point.

**Professor Angus:** Perhaps I could add very briefly the fact that I think it is important, however, that the Senate go forward with amendments, if it sees fit to do so, even as a matter of public record so that the public will comprehend what the issues are here. They are very serious issues in terms of refugees and Canada's position in that respect. Therefore, I hope that the Senate will, indeed, consider amendments, even though the prospect of their acceptance by the House of Commons may be negligible.

**The Acting Chairman:** Yes, that is a good point. You are thinking one stage further down the road.

**Senator Cogger:** Mr. Chairman, although we do not have much time, I would like to address a question or two to Professor Hathaway, particularly concerning his views on clause 8.

Professor, I have a great deal of difficulty with your argument. You seem to state that the clause, as is, would be all right if it did not contravene other international obligations of Canada, those obligations being not to send a refugee back to his country of origin. You are further saying that this violates international law because of that. I suggest to you that, first of all, the minister does not have the power to send a ship back to anywhere in the world.

**Professor Hathaway:** Right.

**Senator Cogger:** In fact, he can only say: "Do not come in here." That is all.

**Professor Hathaway:** Right.

[Traduction]

nous l'amendions et le retournions à la Chambre des communes et que, à son tour, la Chambre des communes nous le renvoyait et insistait pour que nous l'adoptions tel quel, à votre avis, pourrions-nous le rejeter sans risquer de nuire aux réfugiés?

**Le professeur Hathaway:** Je crois que c'est exact, sénateur. Permettez-moi de souligner cependant que, il y a quelque temps, tous les membres du Comité de la Chambre des communes s'étaient entendus sur un système de reconnaissance du statut que le gouvernement a rejeté par la suite. Ce système nous aurait permis de rejeter les demandes des faux réfugiés et de les renvoyer chez eux en quelques mois. Si ce système était entré en vigueur au moment où il a été proposé, il n'aurait pas été avantageux pour les faux requérants d'agir comme ils l'ont fait. Autrement dit, ils n'auraient pas été incités à commettre des abus et je crois que les abus auraient été nars. Par conséquent, je pense que ce projet de loi pourrait être intégralement rejeté et les dispositions du projet de loi C-55 modifiées de façon que nous puissions lutter de façon éclairée et efficace contre les abus.

J'ai l'impression que si vous posiez la question aux représentants du ministère, ils admettraient sans doute que la plupart des mécanismes de contrôle dont ils ont besoin pour empêcher les abus, se retrouvent déjà ou bien dans notre Loi sur l'immigration, ou bien dans le projet de loi C-55.

**Le sénateur Stanbury:** Je vous remercie. C'est tout.

**Le professeur Angus:** Peut-être pourrais-je ajouter brièvement que j'estime toutefois important que le Sénat continue de présenter ses amendements, s'il l'estime nécessaire, ne serait-ce que pour que la pulation comprenne bien de quoi il s'agit. Ce sont des questions très graves concernant les réfugiés et la position du Canada à leur égard. Par conséquent, j'espère que le Sénat envisagera des amendements même s'il est fort probable que la Chambre des communes les rejette.

**Le président suppléant:** Oui, c'est un bon argument. Vous avez été plus loin dans votre réflexion.

**Le sénateur Cogger:** Monsieur le président, même si nous ne disposons pas de beaucoup de temps, j'aimerais adresser une ou deux question au Pr Hathaway et lui demander plus particulièrement son avis sur l'article 8 proposé.

Je trouve votre argument difficile à accepter. Vous semblez dire que, dans son libellé actuel, la clause conviendrait si elle ne contrevenait pas à d'autres obligations internationales que le Canada a contractées, obligations consistant à ne pas renvoyer un réfugié dans son pays d'origine. Vous dites par ailleurs que l'article contrevient à la loi internationale sur ce point. Je vous signalerais tout d'abord que le ministre n'a pas le pouvoir de renvoyer un navire n'importe où.

**Le professeur Hathaway:** C'est exact.

**Le sénateur Cogger:** En fait, il ne peut que leur interdire de venir au Canada. C'est tout.

**Le professeur Hathaway:** C'est exact.

[Text]

**Senator Cogger:** That is a far cry from the country of origin. Secondly, by the time the minister makes his decision, he probably does not even know what the country of origin is. He proceeds on the basis that he believes on reasonable grounds that persons have been brought into Canada in contravention of the act. Do you still maintain that it is contrary to our obligation not to send the persons back to their country of origin when we do not know the country and we have no power to send a ship anywhere?

**Professor Hathaway:** I think, senator, that your remarks, in fact, underline the problem that clause 8 will create. When the minister sends that boat away from Canadian waters without hearing any of the claims to refugee status of those on board—

**Senator Cogger:** At that point in time not a single claim has been made.

**Professor Hathaway:** But in fact that may not be so. There may be genuine refugees on board who may advance claims to a boarding party or to whomever. In any event, these are persons who are within the territorial jurisdiction of Canada—because this clause only applies within 24 miles off our shores—and within that territory we have a duty to adhere to our international obligations.

**Senator Cogger:** What if we say: "Do not come into our territorial waters." Are you claiming that we are in contravention of our obligation not to return people to their country of origin?

**Professor Hathaway:** That is right.

**Senator Cogger:** Professor, let us be practical here: The last ship that came in was called the "Amelie", I believe. The world knew full well that that ship came from a European port and not from a country that produces refugees.

**Professor Hathaway:** The problem is that we did not know—

**Senator Cogger:** Is that not correct? I am asking you if that is correct?

**Professor Hathaway:** I understand that the port—

**Senator Cogger:** By telling the "Amelie" not to come into our waters, are you suggesting that the minister would have been in contravention of our obligation not to turn people back to their country of origin where they might be persecuted?

**Professor Hathaway:** Yes, because the problem is that we had no means of ensuring that the persons on board the ship would be returned to a country that would respect their claims as refugees. Indeed, we had precise evidence to the contrary. The Dutch authorities made it very clear, within days of the arrival of the "Amelie", that they would not, in fact, allow that boat to return to their port. The problem is—

**Senator Cogger:** Are you suggesting that these people were being persecuted in Holland?

**Professor Hathaway:** I have no way of knowing because I do not know who was on board—

**Senator Cogger:** Are you suggesting that?

[Traduction]

**Le sénateur Cogger:** Nous sommes bien loin du pays d'origine. deuxièmement, lorsque le ministre aura pris sa décision, il ne saura probablement même pas de quel pays d'origine il s'agit. Il agit en croyant que ces personnes ont été amenées au Canada en contravention de la loi. Prétendez-vous toujours que nous ne nous acquittons pas de notre obligation en ne renvoyant pas des gens dans leur pays d'origine lorsqu'on ne sait de quel pays il s'agit et que nous n'avons aucun pouvoir de renvoyer un navire?

**Le professeur Hathaway:** Il ne semble, sénateur, que vous faites ressortir le problème que créera l'article 8. Lorsque le ministre expulse le navire des eaux canadiennes sans entendre aucune des requêtes des réfugiés à bord...

**Le sénateur Cogger:** A ce moment, aucune requête n'aura encore été présentée.

**Le professeur Hathaway:** Mais, peut-être pas, en fait. Peut-être que des véritables réfugiés à bord auront présenté des requêtes à l'avance à une équipe venue à bord par exemple. Quoi qu'il en soit, ils se retrouvent en territoire canadien, puisque cet article n'est valable qu'à l'égard de 24 milles au large de nos côtes et que, à l'intérieur de ce territoire, nous devons respecter nos obligations internationales.

**Le sénateur Cogger:** Et si nous disions: «Ne vous avancez pas dans nos eaux territoriales»? Prétendez-vous que nous serions en contravention de notre obligation de ne pas renvoyer ces gens dans leurs pays d'origine?

**Le professeur Hathaway:** C'est exact.

**Le sénateur Cogger:** Professeur, soyons pratiques. Le dernier navire qui est entré dans nos eaux s'appelait l'Amélie, je crois. Le monde entier savait que ce navire provenait d'un port européen et non du pays qu'avaient fui les réfugiés.

**Le professeur Hathaway:** Le problème est que nous ne savions pas...

**Le sénateur Cogger:** N'est-ce pas vrai? Je vous demande si c'est exact?

**Le professeur Hathaway:** Je crois que le port...

**Le sénateur Cogger:** En avisant l'Amélie de ne pas entrer dans nos eaux, croyez-vous que le ministre aurait été en contravention de notre obligation de ne pas renvoyer ces personnes dans leur pays où elles auraient pu être persécutées?

**Le professeur Hathaway:** Oui, parce que le problème est que nous n'avions aucun moyen de nous assurer que les gens à bord du bateau seraient renvoyés dans un pays qui les accepterait à titre de réfugiés. En fait, tout prouvait le contraire. Les autorités hollandaises ont clairement fait savoir, dans les jours qui ont suivi l'arrivée de l'Amélie, qu'elles ne permettraient pas à ce navire de retourner en Hollande. Le problème est que...

**Le sénateur Cogger:** Insinuez-vous que ces personnes étaient persécutées en Hollande?

**Le professeur Hathaway:** Je n'ai aucune façon de le savoir, car j'ignore qui était à bord...

**Le sénateur Cogger:** Insinuez-vous cela?



[Text]

**Professor Hathaway:** I am not suggesting that. What I am suggesting is that we have an obligation to make sure that they will not be persecuted.

**Senator Cogger:** So, on that basis, you still maintain your legal position. You are not telling us one little bit here.

You are not suggesting an amendment to clause 8. You are saying it violates international law, period?

**Professor Hathaway:** That is right. A non-refoulement obligation under article 33 of the Convention applies both to non-return and to non-rejection at the frontier. The obligation extends to both. Our obligation under international law, as Atle Grahl-Madsen, the father of modern refugee law has put it, is to ensure that when a person knocks on our door, we in fact take steps to ensure that that person is not a genuine refugee before sending him or her away. That is the problem.

I am completely in agreement that were the minister to provide for hearings for the people on board the ship and find that all of them were abusers, he could and should send them away. The problem is that clause 8, as drafted, does not allow the opportunity to discern whether or not the individuals are refugees.

**Senator Cogger:** Therefore, in your view, it violates international law?

**Professor Hathaway:** That is correct. It is a very unusual step for the U.N. High Commissioner to address a personal letter of concern to two senior ministers of the government.

**Senator Cogger:** I am aware of that, but that letter does not say we violate international obligations.

**Professor Hathaway:** I would suggest that in United Nations parlance it does. It raises particular concerns with respect to clause 8 of the bill and Canada's obligation under article 33 of the Convention to prevent the return of refugees.

What I am suggesting, senator, is that the only way that we can have due regard to our obligation under the Convention is to find out whether or not the persons are refugees. Once we have found that out, we can either ship them away, if they are abusers, or we can protect them if they are legitimate refugees.

I applaud the sentiment behind the amendment in the House. What I am suggesting is that it has created an impossible situation. The only way we can discern whether an individual is a refugee is to find out the facts of his or her case. We cannot do that when we ship boats away.

**Senator Cogger:** I am not arguing the whole essence of your point. I am not a law professor; but I am a lawyer. I still maintain that from a legal standpoint your position does not hold water. This clause ought not to be struck merely on the basis that it would violate international obligation. Senators may wish to amend it or throw it out on other grounds, but that is a different story.

[Traduction]

**Le professeur Hathaway:** Non. Ce que je laisse entendre, c'est que nous devons faire en sorte que ces personnes ne soient pas persécutées.

**Le sénateur Cogger:** Ainsi, dans ces conditions, vous maintenez votre interprétation juridique. Ce que vous nous dites porte à conséquence.

Vous ne proposez pas une modification à l'article 8, mais vous dites qu'il contrevient au droit international, n'est-ce pas?

**Le professeur Hathaway:** C'est exact. Une obligation de non-refoulement aux termes de l'article 33 de la Convention s'applique à la fois au non-refoulement et au non-refus à la frontière. L'obligation s'applique aux deux. Notre obligation en vertu du droit international, comme l'a déclaré Atle Grahl-Madsen, le père du droit moderne en matière de réfugiés, consiste à faire en sorte, lorsqu'une personne frappe à notre porte, qu'il soit établi si cette personne est un véritable réfugié avant de la renvoyer. C'est là le problème.

Je suis tout à fait d'accord que si le ministre devait entendre les personnes qui sont à bord du bateau et découvrirait qu'elles sont toutes des fraudeurs, il pourrait et devrait les renvoyer. Le problème, c'est que l'article 8, dans sa forme actuelle, ne permet pas d'établir si ces personnes sont des réfugiés.

**Le sénateur Cogger:** Par conséquent, cet article contrevient, à votre avis, au droit international?

**Le professeur Hathaway:** C'est exact. C'est très inhabituel pour le Haut commissaire des Nations Unies d'adresser une lettre personnelle de doléances à deux ministres de premier plan d'un gouvernement.

**Le sénateur Cogger:** J'en suis bien conscient, mais cette lettre ne précise pas que nous contrevenons à des obligations internationales.

**Le professeur Hathaway:** Je dirais que du point de vue des Nations Unies, c'est bien le cas. Elle soulève des préoccupations concernant l'article 8 du projet de loi et l'obligation du Canada, aux termes de l'article 3 de la Convention, d'empêcher le refoulement de réfugiés.

Ce que je veux dire, sénateur, c'est qu'étant donné notre obligation aux termes de la Convention, nous n'avons d'autre choix que d'établir si les personnes sont des réfugiés ou non. Une fois cette tâche accomplie, nous pouvons, soit renvoyer les passagers du bateau s'il s'agit de fraudeurs, soit leur accorder notre protection s'il s'agit de réfugiés légitimes.

Je me réjouis du sentiment qui inspire la modification proposée à la Chambre. Ce que je dis, c'est que cela crée une situation impossible. Le seul moyen dont nous disposons pour savoir si une personne est un réfugié, c'est de nous renseigner à son sujet. Nous ne pouvons le faire si nous renvoyons les bateaux.

**Le sénateur Cogger:** Je ne discute pas la substance de votre point. Je ne suis pas professeur de droit, mais avocat. Je continue à maintenir que, du point de vue légal, votre position ne tient pas. On ne devrait pas supprimer cet article du simple fait qu'il contrevient à une obligation internationale. Il se pourrait que les sénateurs veuillent le modifier ou le supprimer pour d'autres raisons, mais c'est une autre histoire.



[Text]

**Professor Hathaway:** Rather, senator, than looking at it on a strictly legalistic basis, may I look at it on a practical level for a moment?

**Senator Cogger:** Why should we listen to law professors, if you are not going to look at the legalities?

**Professor Hathaway:** I have given you my opinion and I have given you the authority. The U.N. High Commissioner has given you the same authority. In my respectful submission, that is as far as I can go.

On a very practical level, when one turns a boat around, you have not succeeded in hurting the captain at all. That captain can dump his cargo of humans into the ocean or on some island or in some other spot and you have not stopped him from trafficking in human misery. I would like to see that captain thrown in jail. I would like to see his boat seized. I would like to see that operation shut down. We can do that if we bring the boat in. By sending him back out to sea we are not deterring him at all.

**Senator Cogger:** The minister does not have to. He may. The other options are still open. Before that bill was even considered, I believe the captain of the M.V. Amelie was put into the slammer for a while.

**Professor Hathaway:** That is right.

**Senator Cogger:** So those rights have always been there. The minister is now saying that he wants added powers.

**Professor Hathaway:** He has also increased penalty authority vis à vis those persons, which I think is appropriate. The fines are much higher; the imprisonment is longer, and that is appropriate.

I guess what I am suggesting to you is that no purpose whatsoever is served by turning boats away, and in my submission we are violating international law by doing so.

**Senator Cogger:** Professor, I would love to pursue this discussion, but apparently our Liberal colleagues have to go and scratch their heads as to what to do about Bill C-22. Maybe we should let them go.

**The Acting Chairman:** Senator Spivak.

**Senator Spivak:** I would like to pursue clause 8 because I think it is one of the important clauses. Obviously the point here is a balance between not turning away genuine refugees and turning away abusers.

The question is: Does this new bill represent a change in policy in Canada? I would like to put it in an historical perspective. I understand that in 1979 Canada was one of the countries urging countries in Southeast Asia not to turn away people from their waters. What is the difference between, say, the boats which come from countries of persecution and the boats which come from intermediate countries, let us say? Does this bill take notice of that?

In the presentation of the Canadian Bar Association I believe it was said that this is a very different question than the St. Louis. The example of the St. Louis, historically, is not ger-

[Traduction]

**Le professeur Hathaway:** Sénateur, au lieu de me pencher sur cet article d'un point de vue strictement légal, puis-je l'étudier quelques instants d'un point de vue pratique?

**Le sénateur Cogger:** Pourquoi écouterions-nous des professeurs de droit qui ne tiennent pas compte des aspects juridiques?

**Le professeur Hathaway:** Je vous ai donné mon opinion et je vous ai cité la jurisprudence. Le Haut-Commissaire des Nations Unies vous a donné la même. Dans mon mémoire respectueusement soumis, je ne puis aller plus loin.

Concrètement parlant, lorsqu'on renvoie un bateau, on ne pénalise pas du tout son capitaine. En effet, celui-ci peut débarquer ses passagers dans l'océan, sur une île ou ailleurs sans qu'on réunisse à l'empêcher de faire le trafic de la misère humaine. J'aimerais qu'on jette ce capitaine en prison, qu'on saisisse son bateau et que l'on mette fin à ses activités. Pour ce faire, il faut autoriser le bateau à entrer dans nos eaux. En le renvoyant en haute mer, nous n'exerçons aucun effet dissuasif sur le capitaine.

**Le sénateur Cogger:** Le ministre n'a pas à le faire. Il peut le faire. Les autres options restent ouvertes. Avant même que l'on songe à ce projet de loi, je crois que le capitaine du M.V. Amélie a été mis à l'ombre un certain temps.

**Le professeur Hathaway:** C'est exact.

**Le sénateur Cogger:** Ces droits ont donc toujours existé. Le ministre dit maintenant qu'il veut de nouveaux pouvoirs.

**Le professeur Hathaway:** Il peut aussi imposer des sanctions plus lourdes contre ces personnes ce qui, je crois, est approprié tout comme l'augmentation des amendes et l'allongement de la période de détention.

Je suppose que ce que je veux dire, c'est qu'il ne sert à rien de renvoyer les bateaux et, qu'à mon avis, nous contrevenons ce faisant au droit international.

**Le sénateur Cogger:** Professeur, j'aimerais que nous poursuivions cette discussion, mais il semble que nos collègues libéraux doivent nous quitter pour aller réfléchir sur le sort du projet de loi C-22. Nous devrions peut-être les laisser s'en aller.

**Le président suppléant:** Sénatrice Spivak.

**Le sénateur Spivak:** J'aimerais que nous poursuivions l'étude de l'article 8 qui est, selon moi, un des articles importants. Il s'agit de toute évidence ici d'établir un équilibre entre le non-refoulement des véritables réfugiés et le refoulement des fraudeurs.

La question est la suivante: ce nouveau projet de loi modifie-t-il la politique canadienne? J'aimerais le placer dans son contexte historique. Je crois comprendre qu'en 1979 le Canada était l'un des pays qui exhortait les pays de l'Asie du Sud-Est à ne pas expulser les gens de leurs eaux. Quelle est la différence entre, par exemple, les navires qui viennent de pays de persécution et les navires qui viennent de pays intermédiaires? Ce projet de loi en tient-il compte?

Lors de leur comparution, des représentants de l'Association du barreau canadien ont déclaré, je crois, que la question était très différente de celle du St-Louis. L'exemple du St-Louis, du

[Text]

mane to our discussion here, and yet Professor Angus has said that it is.

I would also like to know whether your amendment would take note of the difference between countries of persecution and intermediate countries. I would like to have these questions clarified in my mind.

**Professor Hathaway:** The situation in 1979, when the UNHCR, including Canada, took the position that Thailand could not, for example, turn away Campuchians arriving on its shores, is not distinguishable. The major difference is that there were 40,000 Campuchians landing and a couple of hundred in Canada. If anything, our situation is much less dramatic.

The concern, that you raise about whether or not these are people who could return to another safe country is one that is not addressed in Bill C-84, but is addressed in Bill C-55. In other words, assuming Bill C-55 is passed, if we brought the boats in, then individuals who had the ability to return in safety to another Convention-abiding state could in fact be returned there under the proposed legislation. You do not need Bill C-84 to do that.

The basic answer is that there is an obligation to hear the claims of persons on boats, just as we have told other countries that there is an obligation. If the person is not a refugee or if he has status that will permit him to return and remain safely in another country, then that can also be accomplished in conformity with international law. What we cannot do and what we should not do is turn away boats without knowing who is on board, and that is the problem.

**Senator Spivak:** You are saying that the most practical method of doing that is not to turn them away before they get to the 12-mile limit, but to take them into port, and then have the process take effect. Apart from the legal question—and there may be legal questions—the more important question is the policy question of protection of refugees and wanting to turn away people who are not refugees. So the most practical way of doing that, you say, is to bring them into port, because it would not be practical in the circumstances to examine them on board.

**Professor Hathaway:** Exactly. This discussion took place in the House committee with the Canadian representative of the U.N.H.C.R. legal adviser. He admitted, and I agreed with him, that if it were possible to hold hearings on board these boats that met U.N. standards that would be fine. Canada would be abiding by its duty. However, I think senators would appreciate, as the House committee did, the impracticality of holding 150 refugee hearings on board a vessel on the high seas. It is much more logical to bring them in, because, I would add again, the deterrent effect on the racketeers of seizing their ships and imprisoning them is much greater.

**Senator Spivak:** There are many more questions I would like to ask, but the time is limited. Therefore, I would like to ask you one general question.

[Traduction]

point de vue historique, n'a rien à voir avec notre discussion et pourtant le P<sup>r</sup> Angus a déclaré le contraire.

J'aimerais également savoir si votre modification tiendrait compte de la différence entre pays de persécution et pays intermédiaires. J'aimerais que vous éclairciez ces points.

**Le professeur Hathaway:** La situation en 1979, lorsque l'UNHCR, y compris le Canada, a décidé que la Thaïlande ne pouvait pas, par exemple, renvoyer les Cambodgiens qui se présentaient sur ses côtes, n'est pas perceptible. La différence, c'est que 40 000 Cambodgiens ont débarqué comparativement à quelques centaines au Canada. Notre situation est, de toute façon, beaucoup moins dramatique.

Quant à savoir si ces personnes pourraient retourner dans un autre pays désigné comme sûr, n'aborde pas cette question le projet de loi C-84 ce qui n'est pas le cas du projet de loi C-55. Autrement dit, si nous devions accepter des navires, à supposer que le projet de loi C-55 ait force de loi, les personnes qui peuvent retourner en haute sécurité dans un autre pays signataire de la Convention pourraient y être renvoyées aux termes du projet de loi. Nous n'avons pas besoin du projet de loi C-84 pour ce faire.

Fondamentalement, nous sommes obligés d'étudier les demandes des passagers, tout comme nous avons dit à d'autres pays qu'ils y étaient tenus. Si une personne n'est pas un réfugié ou dispose d'un statut lui permettant de retourner et de rester dans un autre pays sûr, nous pouvons également renvoyer conformément à la loi internationale. Ce que nous ne pouvons ni ne devrions pas faire, c'est de renvoyer des bateaux sans savoir qui est à bord, et c'est là le problème.

**Le sénateur Spivak:** Vous dites que la façon la plus pratique d'y parvenir, c'est de ne pas les renvoyer avant qu'ils aient franchi la limite de 12 milles, mais de leur permettre d'accoster pour que le processus suive son cours. À part la question juridique—il peut y avoir des questions juridiques—ce qui importe le plus, c'est de protéger les réfugiés et d'expulser les fraudeurs. Ainsi, la façon la plus pratique, selon vous, d'y parvenir, c'est de laisser le bateau arriver à bon port étant donné l'inconvénient que représente, dans les circonstances, l'audition des demandes à bord du bateau?

**Le professeur Hathaway:** Exactement. On a discuté de cette question au comité de la Chambre avec le représentant canadien de l'UNHCR. Il a admis, et je suis d'accord avec lui, que s'il était possible de tenir à bord de ces bateaux des auditions qui respecteraient les normes des Nations-Unies, ce serait l'idéal. Le Canada respecterait ses engagements. Toutefois, je crois que les sénateurs se rendent compte, comme ce fut le cas au comité de la Chambre, qu'il est impossible de tenir 150 auditions à bord d'un bateau en haute mer. Il est beaucoup plus logique de les laisser entrer et, je le répète, l'effet de dissuasion sur les fraudeurs, qu'il s'agisse de saisir leur navire et de les emprisonner, est beaucoup plus important.

**Le sénateur Spivak:** J'aurais beaucoup d'autres questions à poser, mais le temps me presse. Permettez-moi donc de vous poser une question générale.



**[Text]**

You have delivered a broadside against this bill. According to your testimony there is not much you like about it. You do not think that it meets the objectives it proposes to meet. You think it violates domestic laws such as the Charter; you think it violates international law.

The refugee-determination process is not a new question. It has been before us since 1979 or 1981, something like that.

**Professor Hathaway:** Probably even earlier.

**Senator Spivak:** Yes, but the increase and the pressures and so forth have been in recent years. What about that? You have made some comments; I want you to clarify them.

**Professor Angus:** Perhaps I could say that Bill C-55 is the cornerstone, the basic bill, whereas this bill emerged somewhat belatedly and hastily, in view of the events of the summer. In our view, it was not seriously thought through. Therefore, in terms of this bill, we find it objectionable in many respects, although we understand why it was brought in and what it attempts to do. It is far too broad; it was brought in hurriedly and was not seriously thought through in the way that Bill C-55 designs the structure. If Bill C-55 had come first and then had gone through, you would then have had a different situation, because the provisions of Bill C-55—although it also has its deficiencies—might have coped nicely with the situation making Bill C-84 unnecessary. Perhaps Professor Hathaway has a comment.

**Professor Hathaway:** I would underline that the answer of all of the studies to which you rightly refer, and the answer again of a unanimous standing committee in the House of Commons, was that the best way to deter abuse is to have a fast, yet fair, determination process. We all know that that is the answer.

Creating this kind of artificial bulwark to avoid the problem is, to my mind, simply unnecessary and it is harmful. In Bill C-55, you will have the opportunity to decide on the adequacy of the proposal for a new determination system, but that is where the proper place is to deter abuse; it is in the context of the way we deal with claims.

**The Acting Chairman:** Thank you. I would like to take the opportunity to thank Professor Angus and Professor Hathaway for their presentations, which we will give due consideration.

**Professor Angus:** Thank you very much, senators, for having us here.

The committee adjourned.

**[Traduction]**

Vous avez beaucoup parlé contre ce projet de loi. En écoutant votre témoignage, on en déduit que vous n'y trouvez pas grand-chose de bon. Il n'atteint pas, selon vous, les objectifs visés. Il contrevient à des lois fédérales, comme la Charte, ainsi qu'au droit international.

Le processus de reconnaissance du statut de réfugié n'est pas une question nouvelle. Nous l'étudions, je crois, depuis 1979 ou 1981.

**Le professeur Hathaway:** Probablement même avant cela.

**Le sénateur Spivak:** Oui, mais ce n'est que depuis les dernières années que les pressions s'accroissent. Qu'avez-vous à dire à ce sujet? Vous avez fait des commentaires que j'aimerais vous entendre préciser.

**Le professeur Angus:** Je pourrais peut-être dire que le projet de loi C-55 est la pierre angulaire, le projet de loi fondamental, tandis que ce projet de loi a fait son apparition un peu tardivement et que son dépôt a été précipité par les événements de cet été. Il n'a pas à notre avis fait l'objet d'une mûre réflexion. Nous nous y opposons donc à bien des égards, même si nous comprenons les raisons de son dépôt et son objectif. Il est beaucoup trop général; il a été présenté à la hâte et n'a pas fait l'objet d'une réflexion aussi sérieuse que le projet de loi C-55. Si celui-ci avait d'abord été présenté puis adopté, la situation serait différente étant donné que ses dispositions auraient pu—même si elles comportent également des lacunes—régler la situation, rendant ainsi inutile le projet de loi C-84. Le P<sup>r</sup> Hathaway a peut-être quelque chose à ajouter.

**Le professeur Hathaway:** Je dirais que la conclusion de toutes les études auxquelles vous faites à juste titre allusion et la conclusion unanime d'un comité permanent de la Chambre des communes est que pour mettre fin à la fraude, il faut adopter un processus de reconnaissance rapide mais équitable. Nous savons tous que c'est là que réside la réponse.

À mon avis il est absolument inutile et dangereux de dresser ce genre de rempart artificiel pour éviter le problème. Avec le projet de loi C-55, vous pourrez décider de l'opportunité d'un nouveau système de reconnaissance du statut de réfugié. Mais il nous faut mettre qui aux abus, il nous faut trouver une façon de traiter les demandes.

**Le président suppléant:** Merci. Y a-t-il d'autres questions? Permettez-moi de profiter de l'occasion pour remercier les professeurs Angus et Hathaway de leur exposé auquel nous accorderons toute notre attention.

**Le professeur Angus:** Merci beaucoup, sénateurs, de nous avoir invités ici ce matin.

Le Comité suspend ses travaux.









*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From Osgoode Hall School of Law:*  
Professor James Hathaway and  
Professor William H. Angus.

*De «Osgoode Hall School of Law»:*  
Professeur James Hathaway et  
Professeur William H. Angus.



20  
L31

Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87



Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Tuesday, October 13, 1987

Le mardi 13 octobre 1987

Issue No. 33

Fascicule n° 33

**Eighth proceedings on:**

**Huitième fascicule concernant:**

Consideration of Bill C-84, "An  
Act to amend the Immigration Act, 1976  
and the Criminal Code in  
consequence thereof"

---

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976  
et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel»

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*  
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cogger	*MacEachen (or Frith)
Doyle	*Murray (or Doody)
Flynn	Robertson
Grafstein	Stanbury
Hébert	Stollery
Lewis	Wood

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fairbairn for that of the Honourable Senator Neiman. (*October 13, 1987*).

The name of the Honourable Senator Stollery for that of the Honourable Senator Gigantès. (*October 13, 1987*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président*: L'honorable Joan Neiman  
*Vice-président*: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cogger	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	*Murray (ou Doody)
Flynn	Robertson
Grafstein	Stanbury
Hébert	Stollery
Lewis	Wood

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Neiman (*le 13 octobre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Stollery substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès (*le 13 octobre 1987*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 13, 1987  
(44)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:25 p.m., this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Grafstein, Hébert, Lewis, Nurgitz, Stanbury and Stollery. (8)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Buckwold, Petten and Marshall. (3)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Witnesses:*

*From the University of Toronto:* Professor David Beatty;

*From York University:* Professor Marc Gold;

*From the University of Manitoba:* Professor Dale Gibson and

*From Dalhousie University:* Professor Wayne McKay.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witnesses made statements and answered questions.

At 5:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 OCTOBRE 1987  
(44)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 25 sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Grafstein, Hébert, Lewis, Nurgitz, Stanbury et Stollery. (8)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Petten et Marshall. (3)

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherches.

*Témoins:*

*De l'Université de Toronto:* le professeur David Beatty;

*De l'Université York:* le professeur Marc Gold;

*De l'Université du Manitoba:* le professeur Dale Gibson et

*De l'Université Dalhousie:* le professeur Wayne McKay.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité reprend l'étude du Projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.»

Les témoins font des déclarations puis répondent aux questions.

À 17 h 50, le Comité ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday October 13, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 3.15 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we are pleased to have with us today four distinguished academics. To my right is Professor David Beatty, of the University of Toronto; to his right is Professor Wayne McKay of Dalhousie University; to his right is Professor Marc Gold of York University; and at the end we have Professor Dale Gibson of the University of Manitoba. He is from my own alma mater and—do not hold it against him—is a classmate of mine. It is my understanding that Professor Beatty will make the opening statement and the other witnesses will also have some comments. We will hear from the four and then proceed with questions.

**Professor David Beatty, University of Toronto:** Thank you, Mr. Chairman and honourable senators, for the opportunity of making my views known on Bill C-84. I would like to take one minute to explain why I am here. I am not a member of any organization or group; I am not a member of any coalition; and I am neither for nor against any refugee policy, other than as it bears on questions of constitutional law.

I should explain that I was the person who presented remarks to the House committee, at the conclusion of which I was asked if I would appear before the Senate to offer similar remarks to you. I was told that it would underscore the independence and impartiality of my remarks if I could enlist the support of other academics across the country who were also interested in constitutional law. To underscore the independence of the views that you will hear today, I have not before met two of the people who are with me today, namely, Professor McKay and Professor Gibson. I know them only through their work on constitutional law, and it is the respect that I have for their work which caused me to invite them to appear before you. I think I can say for them that none of them has any interest in the substance of this bill, except insofar as he can contribute his expertise in constitutional law to this matter.

With that introduction, let me review the remarks that I made to the House committee. I believe that some of you have copies of those remarks. I would like to summarize, as briefly and as powerfully as I can, one idea that I would like to leave with you today. I will then try to explain the reasoning that lies behind that by way of illustration, and then each of the others who are here today will speak to different aspects of this legislation. I thought it would be appropriate to leave as much time as possible for questions.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 13 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déferé le projet de loi C-84, modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, se réunit aujourd'hui à 15 h 15 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'avoir aujourd'hui avec nous quatre éminents professeurs. À ma droite, le professeur David Beatty, de l'Université de Toronto, puis le professeur Wayne McKay, de l'Université Dalhousie, le professeur Marc Gold, de l'Université York et enfin le professeur Dale Gibson, de l'Université du Manitoba. Ce dernier vient de la même ville que moi; nous sommes allés à l'école ensemble, ce qui, je l'espère, ne sera pas retenu contre lui. Je crois comprendre que le professeur Beatty fera une déclaration préliminaire et que les autres témoins ont également des observations à formuler. Nous entendrons les quatre témoins avant de passer aux questions.

**M. David Beatty, Université de Toronto:** Je vous remercie, monsieur le président et honorables sénateurs, de me donner l'occasion de faire connaître mon point de vue sur le projet de loi C-84. J'aimerais prendre une minute pour vous expliquer pourquoi je suis ici. Je ne fais partie d'aucun organisme ou groupe; je ne suis pas membre d'une coalition quelconque et je ne suis ni pour, ni contre une politique de réfugiés. Ce qui m'intéresse, ce sont les questions de droit constitutionnel qu'implique une telle politique.

J'aimerais signaler que c'est moi qui ai témoigné devant le comité de la Chambre; à la fin, on m'a demandé de comparaître devant le Sénat pour y présenter les mêmes observations. On m'a dit que pour souligner mon indépendance et mon impartialité, je pourrais intéresser d'autres professeurs de droit constitutionnel du Canada. Pour souligner l'indépendance des idées qui vous seront émises aujourd'hui, j'aimerais préciser que je n'avais jamais rencontré auparavant le professeur McKay et le professeur Gibson. Je ne les connais que par leurs travaux en matière de droit constitutionnel et c'est le respect que m'inspirent ces travaux qui m'a incité à les inviter à comparaître devant vous. Je pense pouvoir dire en leur nom qu'aucun ne s'intéresse au fond du projet de loi et que tous ont simplement à apporter au débat leurs connaissances en matière de droit constitutionnel.

Cela dit, permettez-moi de réitérer les observations que j'ai formulées au comité de la Chambre. Je crois que certains d'entre vous en ont un exemplaire. J'aimerais résumer avec le plus de concision et de force possible une idée que je voudrais vous soumettre aujourd'hui. J'essaierai ensuite de vous expliquer mon raisonnement à l'aide d'exemples, puis chacun des autres professeurs ici aujourd'hui vous entretiendront de divers aspects du projet de loi. Je pense qu'il conviendrait de prévoir le plus de temps possible pour les questions.

*[Text]*

By way of preliminary remarks, may I say that Professor McKay has to leave at 4.15 p.m.; so he will speak after me. He will not be able to stay for questions.

Let me begin by identifying the idea that I want to leave with you today. As I read and listen to the debate over Bill C-84, I hear the government to be saying that it wants to deter and punish people who flaunt the spirit if not the letter of our immigration and refugee law.

However, from the perspective of a lawyer interested in constitutional law, it seems to me that it is this government, much more than the abusers it seeks to catch, which is acting outside or above the law. In a sense the government is acting no differently than the violators it seeks to control. The legislation which this government proposes to enact strikes me as being riddled with provisions which are blatant violations of our Charter of Rights. In proposing this bill, this government is not living up to the constitutional law which controls how government must behave.

I realize that these are strong views; so let me try to explain, in the limited time that I have, the reasoning which lies behind that conclusion.

I am sure that I do not have to tell members of the committee that the Charter of Rights and Freedoms, as part of our Constitution, imposes certain rules on how government and legislatures must go about doing their business of passing laws. To a limited extent the Charter qualifies the absolute sovereignty Parliament has traditionally enjoyed. With the entrenchment of the Charter, courts have been given the power to review the constitutional validity of legislation.

To do this, a court essentially undertakes a two-stage process of review. First it inquires whether a proposed rule or law limits or impinges on a fundamental right or freedom which the Charter protects. For example, do pornography laws limit people's freedom of expression? Do Sunday closing laws limit people's freedom to practise their religion?

Secondly, if a court concludes that there is a limit of a constitutional freedom, the court moves on to the second stage to inquire whether the limitation of the right or freedom can be justified.

To answer that second question, the courts will focus their attention on the means Parliament has chosen to accomplish its objectives, rather than on the objectives themselves. The courts rarely question the legitimacy of Parliament's objectives. Rather, in my experience, the courts will concentrate on the means, the details of the legislation, which Parliament has chosen to accomplish those objectives.

To do this, the court will ask itself two basic questions: First it will ask whether all of the purposes of the legislation could be accomplished in some other way which would not involve the limitation on people's constitutional rights which compromises the validity of the law under review. If the answer to this question is in the affirmative, if there is an alternate policy available, the law would be held to be invalid.

Secondly, if, however, the answer is "No", there is no alternative available, then the court asks itself whether the viola-

*[Traduction]*

Tout d'abord, j'aimerais signaler que le professeur McKay doit partir à 16 h 15 et c'est pourquoi il prendra la parole après moi. Il ne pourra rester pour les questions.

Voici l'idée que j'aimerais vous soumettre aujourd'hui. J'ai lu et écouté les débats sur le projet de loi C-84 et si je ne m'abuse, le gouvernement veut empêcher que l'on ne viole l'esprit sinon la lettre de notre loi relative à l'immigration et aux réfugiés et punir ceux qui le font.

Du point de vue d'un avocat que le droit constitutionnel intéresse, il me semble pourtant que c'est le gouvernement lui-même, encore plus que ceux qu'il cherche à attraper, qui ne se conforme pas à la loi. En un sens, il n'agit pas différemment de ceux qu'il cherche à contrôler. La loi qu'il propose d'adopter me semble truffée de dispositions qui enfreignent carrément la Charte des droits. En proposant cette loi, il n'adhère pas aux règles de droit constitutionnel qui régissent l'action gouvernementale.

Je me rends bien compte de la force de ces assertions; permettez-moi donc de vous expliquer, dans le peu de temps dont je dispose, le raisonnement qui m'amène à cette conclusion.

Je n'ai pas à dire aux membres du comité que la Charte des droits et libertés, qui fait partie de notre constitution, fixe au gouvernement et aux assemblées législatives des règles régissant l'adoption des lois. Dans une certaine mesure, la Charte restreint la souveraineté absolue dont avait toujours joui le Parlement. Avec l'insertion de la Charte dans la constitution, les tribunaux ont obtenu le pouvoir d'examiner la constitutionnalité des lois.

Pour l'essentiel, le tribunal procède à cet examen en deux étapes. Premièrement, il se demande si un projet de loi ou de règlement limite des libertés ou droits fondamentaux protégés par la Charte ou s'il empiète sur ces droits et libertés. Par exemple, les lois relatives à la pornographie limitent-elles la liberté d'expression? Celles qui obligent les magasins à fermer le dimanche limitent-elles la liberté du culte?

S'il conclut à l'existence d'une telle limite, il passe à la deuxième étape, qui consiste à déterminer si cette limite est justifiée.

Pour répondre à cette deuxième question, il examine les moyens choisis par le Parlement pour atteindre ses objectifs plutôt que les objectifs eux-mêmes. Il est rare que les tribunaux contestent la légitimité des objectifs du Parlement. D'après mon expérience, ils se concentrent plutôt sur les détails du projet de loi, sur les moyens qu'a choisis le Parlement pour atteindre ses objectifs.

Le tribunal se pose alors deux questions fondamentales: premièrement, il se demande si tous les objectifs du projet de loi pourraient être atteints d'une manière différente, qui ne limite pas les droits garantis par la constitution. Dans l'affirmative, c'est-à-dire s'il y a une autre voie possible, le projet de loi est déclaré invalide.

Dans la négative, le tribunal se demande alors si les infractions à la Charte l'emportent sur les avantages escomptés.



## [Text]

tions of the Charter outweigh the benefits which the act can be expected to provide.

I should add that on both issues the court has been very clear that it is the government which has the burden of proving, first, that there is no other available alternate policy; and, secondly, that the benefits do justify whatever constitutional defects the law contains. After five years of constitutional review, we know that this is the framework the court will use in evaluating the constitutional validity of Bill C-84.

We also know that if there is one circumstance in which the court will strike down legislation, it is where the legislature has used means which were broader than what were needed to accomplish their objectives, where the legislature engages in overkill. In my view—and this view may not be shared by each of my colleagues—the essence of constitutional review requires legislatures to draft their laws so that they can accomplish their objectives in a way which impinges as little as possible on the rights and freedoms protected by the Charter. It is my opinion that in virtually all its major provisions Bill C-84 fails to meet this test. The bill is simply not drafted with that degree of precision required to meet the tests which the court is certain to apply. It is this failing which underlies all the constitutional defects that undermine this proposed legislation.

Let me refer to two examples of how this method of constitutional review is applied, and then I shall apply it to a couple of clauses in Bill C-84. My colleagues will analyze other clauses which they would like to focus upon. To see how this system works, I make reference to a key decision of the Ontario Court of Appeal, *Southam vs. the Queen*. In this case the court was called upon to consider the constitutionality of a provision of the Juvenile Delinquents Act which provided that all juvenile trials must be held *in camera*. The court said that this was a clear limitation of the constitutional freedom set out in subsection 2(b) of the Charter. More importantly for our purposes, the court also said that this provision clearly ran afoul of what I call the overkill principle in that it was unnecessarily broad. The court said that, rather than absolute exclusion of the public and the press, the act should have been drawn in a way that allowed the judge the discretion to determine whether or not the public or the press should be excluded. So the less drastic alternative, if you will, more in keeping with the Charter is a provision which would allow the judge to exercise discretion in determining whether or not members of the public and members of the press should have their constitutional rights limited.

My second example is also an Ontario Court of Appeal decision involving an individual called Blainey. In this case the court considered a section of the Ontario Human Rights Code which said that the equality guarantees did not apply to athletic organizations which discriminate on the ground of sex. The court found this provision to be a clear violation of section 15 of the Charter that could not be justified under either of the two principles of review that I have just mentioned. The court again said that the legislature could have accomplished its objectives by drafting the exclusion more narrowly and, for example, only allowing discrimination where sex was relevant to ability to compete. So, rather than providing an exclusion

## [Traduction]

J'aimerais ajouter que sur ces deux questions, les tribunaux sont bien clairs: il incombe au gouvernement de prouver premièrement qu'il n'y a pas d'autres solutions possibles, deuxièmement que les avantages du projet de loi justifient les lacunes qu'il peut présenter d'un point de vue constitutionnel. Après cinq années d'examen constitutionnel, nous savons que tel est le cadre qu'utiliseront les tribunaux pour déterminer la constitutionnalité du projet de loi C-84.

Nous savons aussi que s'il est un cas où le tribunal rejettera la mesure législative, c'est lorsque l'assemblée législative a utilisé pour atteindre ses objectifs des moyens plus grands qu'il n'était nécessaire, c'est-à-dire des moyens «surdimensionnés». À mon avis—et tous mes collègues ne partageront peut-être pas ce point de vue—l'essence de l'examen constitutionnel exige que les assemblées législatives rédigent les lois de manière à atteindre leurs objectifs en empiétant le moins possible sur les droits et libertés protégés par la Charte. À mon avis, presque toutes les dispositions importantes du projet de loi C-84 ne répondent pas à ce critère. Le projet de loi n'a tout simplement pas la précision requise pour répondre aux critères qu'appliquera certainement le tribunal. C'est cette lacune, à la base de toutes les faiblesses constitutionnelles, qui sape le projet de loi.

Permettez-moi de vous donner deux exemples de la manière dont s'effectue cet examen constitutionnel; j'appliquerai ensuite la méthode utilisée à un certain nombre d'articles du projet de loi C-84. Mes collègues analyseront les articles sur lesquels ils veulent insister. Pour voir comment fonctionne ce système, je vous parlerai d'une décision clé rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Southam vs the Queen*. Le tribunal avait été appelé à examiner la constitutionnalité d'une disposition de la loi sur les jeunes contrevenants stipulant que tous les procès d'adolescents devaient être tenus à huis clos. Le tribunal a déclaré que cette disposition limitait nettement la liberté prévue à l'alinéa 2b) de la Charte. Fait encore plus important, le tribunal a déterminé que cette disposition était, comme je l'ai dit, «surdimensionnée», c'est-à-dire trop vaste. La loi aurait dû être conçue de manière à permettre au juge de déterminer s'il y avait lieu ou non d'admettre le public et la presse. Une disposition beaucoup moins radicale, si l'on veut, et qui cadre davantage avec la Charte, devrait permettre au juge d'exercer le pouvoir discrétionnaire de déterminer s'il convient ou non de limiter les droits constitutionnels du public et de la presse.

Mon deuxième exemple concerne également une décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans une affaire mettant en cause un particulier nommé Blainey. Le tribunal a examiné un article du code des droits de la personne de l'Ontario qui disait que le droit à l'égalité ne s'appliquait pas aux organisations d'athlétisme qui exercent une discrimination basée sur le sexe. Le tribunal a jugé que cette disposition enfreignait clairement l'article 15 de la Charte et ne pouvait se justifier par l'un ou l'autre des principes d'examen que je viens de signaler. Encore une fois, il a dit que l'assemblée législative aurait pu atteindre ses objectifs par une exclusion plus étroite—en autorisant une discrimination seulement lorsque le

## [Text]

for all sports facilities or athletic organizations, the court said, "Only allow discrimination on the basis of sex where it is relevant to ability to compete."

With that background, let me give you a couple of examples of how that same analysis, which I say is characteristic, essential and integral to judicial review, would be applied with respect to Bill C-84. Perhaps the clearest example is the detention provisions in clause 12. By these amendments the law would be changed to allow the minister unilaterally to detain for up to 28 days people he or she considers security risks. Essentially, the bill removes the discretion adjudicators presently have of releasing refugee claimants after 48 hours or after each succeeding seven-day period. In denying a claimant the freedom of his or her person these provisions would offend against section 7 of the Charter as interpreted by the Supreme Court in the *Singh* case and in the section 92 Motor Vehicle Act decisions. Equally, I am certain, the courts would regard the more broadly drawn powers of the minister to detain a person in the same way as the Ontario Court of Appeal regarded the absolute ban against the public and the press attending juvenile trials. Unless the government can prove that the exercise of discretion by the adjudicators has frustrated the purposes of the act and has led to serious breaches of our national security, I am certain the court would strike down this provision on the basis of this first proportionality principle that I mentioned at the beginning of my remarks. In other words, the *Southam* case to which I referred earlier would be on all fours with this provision. In the same way that the *Southam* case said that it was important for the judge to have the discretion to decide when constitutional rights or freedoms could be limited, so, too, in this case, it seems to me, unless there can be an argument that in some way the present system which gives adjudicators discretion is frustrating the purposes the act, this discretion would have to be retained.

Let me give another example dealing with clause 9 which would amend sections 95.1 through 95.4 of the act. As commentator after commentator has pointed out to your committee, these provisions will apply to thousands of individuals and groups engaged in purely humanitarian endeavours. With regard to the test of the overkill principle, I am of the view that the court would require this law to target much more specifically the abuses to which this law is directed. With regard to the purposes of this legislation as outlined in clause 1, I think you have heard from witness after witness that this provision will catch people who are not abusers of the system. This provision will catch people who are trying to provide advice to *bona fide* refugees and thereby substantially interfere with the ability of *bona fide* refugees to reach the borders of this country. I believe that when the Canadian Bar Association appeared before your committee, they gave you alternative ways in which these provisions could be drafted to focus on the abusers—the smugglers and people who knowingly engage in facilitating others to make manifestly fraudulent claims.

Let me give one other example. Clause 5 of the bill deals with section 48 of the act. Clause 5 purports to deny access to the refugee determination process to those persons who are

## [Traduction]

sexe influe sur la capacité de participer à une compétition—au lieu de prévoir une exclusion visant l'ensemble des installations sportives ou des organisations d'athlétisme.

Cela dit, voici un certain nombre d'exemples de la manière dont cette même analyse, qui est à mon avis caractéristique et partie intégrante de l'examen judiciaire, serait appliquée à l'égard du projet de loi C-84. Le meilleur exemple est peut-être celui des dispositions prévues à l'article 12 au sujet de la détention. Par ces modifications de la loi, le ministre pourrait décider unilatéralement de détenir jusqu'à concurrence de 28 jours des personnes représentant à son avis une menace. Pour l'essentiel, le projet de loi supprime le pouvoir discrétionnaire qu'ont actuellement les arbitres de libérer des réfugiés après 48 heures ou après chaque période successive de 7 jours. En niant à un requérant la liberté de sa personne, ces dispositions contreviendraient à l'article 7 de la Charte tel que l'interprète la Cour suprême dans l'affaire *Singh* et dans les décisions relatives à l'article 92 de la Loi sur les véhicules automobiles. De même, je suis sûr que les tribunaux jugeraient les vastes pouvoirs du ministre de détenir une personne de la même manière que la Cour d'appel de l'Ontario a jugé l'interdiction absolue de la présence du public et de la presse aux procès d'adolescents. À moins que le gouvernement puisse prouver que l'exercice du pouvoir discrétionnaire des arbitres a entravé les objectifs de la loi et posé de graves menaces à notre sécurité nationale, je suis certain que le tribunal rejetterait cette disposition pour le motif qu'elle est «surdimensionnée», comme je le disais au début. En d'autres termes, cette disposition serait assimilée à l'affaire *Southam* dont j'ai parlé plus tôt. Dans cette affaire, on a jugé important que le juge ait le pouvoir discrétionnaire de décider quand des droits ou libertés constitutionnels pouvaient être limités; je pense qu'il en serait de même ici, à moins que l'on puisse prouver que le système actuel, qui accorde des pouvoirs discrétionnaires aux arbitres, entrave la réalisation des objectifs de la loi.

Voici maintenant un exemple concernant l'article 9, qui modifierait les articles 95.1 à 95.4 de la loi. Comme les divers intervenants l'ont mentionné au comité, ces dispositions s'appliqueront à des milliers de personnes et de groupes qui participent à des activités purement humanitaires. Par rapport au critère des moyens «surdimensionnés», je pense que le tribunal exigera que la loi vise beaucoup plus précisément les abus auxquels elle est censée remédier. En ce qui concerne l'objet de ce projet de loi tel qu'il est exposé à l'article 1, je crois que les divers témoins vous ont dit que cette disposition englobera des personnes qui n'abusent pas du système. Elle englobera des personnes qui essaient de fournir des avis à des réfugiés de bonne foi et nuira donc sensiblement aux réfugiés authentiques cherchant à atteindre les frontières du Canada. Je crois que lorsqu'elle a comparu devant le comité, l'Association du barreau canadien vous a exposé d'autres façons dont ces dispositions pourraient être rédigées de manière qu'elles s'appliquent davantage à ceux qui abusent véritablement du système, les passeurs et autres personnes qui, sciemment, aident des personnes à présenter des requêtes manifestement frauduleuses.

Laissez-moi vous donner un autre exemple. L'article 5 du projet de loi, qui porte sur l'article 48 de la loi, propose de refuser l'accès à la procédure de détermination des revendica-



## [Text]

thought to be a security threat or who have been convicted of a serious criminal offence and who the Minister of Immigration certifies are a danger to the Canadian public. By denying such persons the opportunity to have their claim determined, there is the possibility that if they are genuine refugees they will be removed to a country where they may be persecuted. Denial of access to the refugee determination process means that the seriousness of the crime committed or the degree to which the person is a security threat will not be balanced against the consequences of removing that person to a country where persecution is feared. In my view and in light of the *Singh* decision, denying people found to be security risks the right to have their refugee claim determined appears to be a violation of section 7 and perhaps section 15 of the Charter. To justify this limitation of denying people access to the refugee determination process, the government would have to show how allowing them to have this determination made frustrates the purpose of the bill. Again, as the Canadian Bar Association made clear, it is a more reasonable policy to allow these people to have access to the refugee determination process, because it allows both the security interests of the government and the rights in section 7 of the Charter for the nonpermanent resident to be protected simultaneously. If I can go back, the least drastic way—which is a phrase I use for this second principle—for the government to protect its interests of not allowing people who are dangerous to the public to go free in this country, but at the same time respecting the constitutional rights of *bona fide* refugees, would be to have both those determinations made, and, in the case where someone is determined to be a *bona fide* refugee, to have that person sent to a country where he would not fear persecution. Each of these examples allows me to say that the principle of what I call “these drastic means”—the principle which is at the core of constitutional review—would make very suspect each of these provisions in the legislation.

Mr. Chairman, I could go on, but I think in light of Professor McKay's schedule, I will pass the microphone to him and to my other colleagues and then perhaps we can come back and talk in more detail about the principle about which I am concerned.

**Professor Wayne McKay, Dalhousie University:** Thank you, Mr. Chairman. First of all, let me apologize for the tight timetable. One of the prices of living in the hinterlands is that you do not have as many connecting flights back. I actually have a commitment on the Meech Lake Accord—which perhaps I can, in part, blame you for—which necessitates my return this evening.

Having said that, I will try to outline briefly a few concerns that I have about this particular bill. I would like to reinforce what Professor Beatty has said. I think it is of some significance that four people who have studied the Constitution fairly independently have concerns about this bill, and sufficient concerns to come to Ottawa and say something about it. I would like to think that that suggests that there are some difficulties; not that any of us individually claim clairvoyance, but I think a number of people, including the Canadian Bar Association, have expressed concerns about the constitutionality of this bill.

## [Traduction]

tions du statut de réfugié aux personnes réputées menaçantes pour la sécurité ou qui ont été déclarées coupables d'une infraction grave et dont le ministre a attesté qu'elles constituent un danger pour le public au Canada. Il se pourrait donc que des réfugiés véritables soient renvoyés dans un pays où ils risquent d'être persécutés. En leur refusant l'accès à la procédure de détermination, on ne met pas en balance la gravité du crime commis par une personne ou de la menace qu'elle pose pour la sécurité et les conséquences que pourrait entraîner son renvoi dans un pays où elle risque d'être persécutée. À la lumière de la décision rendue dans l'affaire *Singh*, je dirais qu'en niant à des étrangers considérés comme menaçants pour la sécurité le droit à la procédure de détermination on va à l'encontre de l'article 7, voire de l'article 15 de la Charte. Pour justifier les limites imposées à l'égard de l'accès, il faudrait que le gouvernement montre comment le fait de le leur accorder irait à l'encontre de l'objet du projet de loi. Comme l'a dit précisément l'Association du Barreau canadien, il serait plus raisonnable de leur accorder l'accès à la procédure de détermination parce que les intérêts du gouvernement en matière de sécurité et les droits garantis par l'article 7 de la Charte aux résidents non permanents seraient protégés simultanément. Si je peux me reporter à ce que j'ai dit, le moyen le moins radical—expression que j'utilise pour ce deuxième principe—pour le gouvernement de protéger ses intérêts qui consistent à ne pas laisser en liberté des personnes qui présentent un danger pour le public, tout en respectant les droits constitutionnels des réfugiés de bonne foi, serait d'accorder à tous l'accès à la procédure de détermination et, s'il se trouvait en présence d'un réfugié véritable, de l'envoyer dans un pays où il ne risque pas d'être persécuté. Chacun de ces exemples me permet de dire que le principe de ce que j'appelle «des moyens radicaux»—le principe qui est au cœur de l'examen constitutionnel—donne lieu de s'interroger sur chacune de ces dispositions de la loi.

Monsieur le président, je pourrais continuer dans cette veine pendant longtemps encore, mais étant donné le peu de temps dont dispose M. McKay, je vais lui céder la parole, et nous pourrions peut-être revenir plus tard au principe qui me préoccupe et en parler plus en détail.

**M. Wayne McKay, Université Dalhousie:** Merci, monsieur le président. Tout d'abord, permettez-moi de m'excuser pour mon horaire serré. Quand on vit dans l'arrière-pays on ne peut malheureusement pas compter sur des vols de correspondance très nombreux. J'ai en fait un engagement au sujet de l'Accord du lac Meech—dont je peux peut-être vous blâmer en partie—qui m'oblige à rentrer ce soir.

Cela étant dit, je vais essayer de vous exposer brièvement mes préoccupations au sujet de ce projet de loi particulier. J'aimerais revenir sur ce que M. Beatty a dit. Je pense qu'il est intéressant de noter que quatre personnes qui ont étudié la Constitution indépendamment les unes des autres ont des inquiétudes au sujet de ce projet de loi, suffisantes pour qu'elles viennent à Ottawa et se prononcent sur la question. Cela dénote de toute évidence certaines difficultés; aucun d'entre nous ne se prétend doué de clairvoyance, mais un certain nombre de particuliers et d'organismes, y compris l'Association du barreau canadien, s'interrogent sur le caractère constitutionnel de ce projet de loi.



## [Text]

As another preliminary point, I believe I have read comments made in the House of Commons to the effect that any problems will be picked up by the courts and that therefore you should just pass the bill and put it in the lap of the courts. I have difficulty with that approach in that I think it is quite clearly established that all of the branches of government must now act within the limits of the Constitution. While it is true that the courts, as a last resort, will deal with matters of constitutionality, I think it is not a desirable principle politically in Canada for the legislative branch to suggest that that is not their domain. It seems clear to me that the best route would be for the legislators to try, to the best of their ability, to see that the legislation fits within the Charter; then, to the extent that they are wrong in that judgment, the courts can come in and correct that. It seems to me that this is a case in which a number of people have suggested that there are serious problems vis-à-vis the Charter of Rights.

Again I might say—in attempting to connect my two topics today—that the Joint Committee on the Meech Lake Accord had somewhat similar elements, in that it suggested that the real difficulty could be worked out by the courts. As a broader constitutional principle, I have some concern about abdication on the part of the legislative branch in terms of our Constitution. I think that is an undesirable procedure.

As some support for that position, I might just add that the Ontario Court of Appeal, in the *Ontario Minority Language Education* reference, indicated quite clearly that all branches of government were responsible for executing the Charter. It also made it quite clear that the best route, where possible, was to pass legislation that met Charter standards and that it was only second best to have legislation challenged in the courts, among other reasons because it is very costly for those who must challenge legislation. I think that that analogy is directly on point here. Other constitutional experts, such as William Letterman who is well known in Canada, have emphasized in a number of articles that all branches of government are responsible for executing the Charter. Therefore, I would like to reinforce that point made by Professor Beatty.

I probably do not need to tell a group such as this that section 52 of The Constitution Act, 1982 makes the Constitution in all its parts supreme, including the Charter. Again therefore it seems to me that that must be taken into account in drafting legislation. While I believe that Professor Gold will deal with this area in more detail, I might just touch on the point that, in general principles, section 52 in the application of most of the sections of the Charter, extends to people who are not citizens of Canada. Most of the rights that we will be talking about here today have very broad language about “every individual” and “everyone”. In fact, there are very few sections of the Charter that are specifically tied to citizenship, and most of the sections talk about “everyone” and “every individual”. I think there is some general misunderstanding afoot that the Charter really does not apply to non-residents or to people claiming refugee status. That is clearly not the case.

## [Traduction]

Je tiens également à dire au départ que j'ai lu le compte rendu d'observations faites à la Chambre des communes selon lesquelles les tribunaux relèveront tout problème qui pourrait se poser et que vous devriez donc vous contenter d'adopter le projet de loi et de laisser les tribunaux faire leur travail. Je trouve cette manière de procéder difficile à accepter parce qu'il est établi assez clairement que toutes les directions du gouvernement doivent maintenant agir dans les limites de la Constitution. Il est vrai que les tribunaux, en dernier ressort s'occuperont des questions constitutionnelles, mais je ne pense pas qu'il soit politiquement souhaitable que l'Assemblée législative du Canada donne à entendre qu'elles ne sont pas de son ressort. Il est clair pour moi que la meilleure solution consisterait pour les législateurs à tout mettre en œuvre pour que la loi cadre avec la Charte et, dans la mesure où ils feraient erreur, les tribunaux pourraient intervenir et redresser la situation. De nombreuses personnes ont donné à entendre que de graves problèmes se posent dans ce cas-ci en ce qui concerne la Charte des droits.

Pour faire le lien entre les deux sujets que j'ai à commenter aujourd'hui, je dirais que le Comité mixte sur l'Accord du lac Meech a réagi à peu près de la même manière en ce sens qu'il a suggéré de laisser aux tribunaux le soin d'aplanir les difficultés. L'abdication de l'Assemblée législative face à notre constitution ne m'apparaît pas comme un principe acceptable.

Pour appuyer mon argument, j'ajouterais que la Cour d'appel de l'Ontario, lorsqu'elle a eu à prendre une décision relativement à l'enseignement de la langue de la minorité, a donné clairement à entendre que toutes les directions du gouvernement étaient responsables de l'application de la Charte. Elle a également clairement indiqué que la solution la meilleure consistait, lorsque c'était possible, à adopter des lois conformes aux dispositions de la Charte plutôt que de les voir contestées devant les tribunaux parce que c'est entre autres choses une mesure très coûteuse. Je pense que nous nous retrouvons ici dans une situation analogue. D'autres experts constitutionnels, comme William Letterman qui est bien connu au Canada, ont souligné dans des articles que toutes les directions du gouvernement sont responsables de la mise à exécution de la Charte. C'est pourquoi j'ai jugé bon de revenir sur le point soulevé par M. Beatty.

Je n'ai probablement pas besoin de préciser à un groupe comme le vôtre que l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982 consacre la suprématie de la Constitution, y compris la Charte. Je pense donc qu'il est important d'en tenir compte dans la rédaction des lois. Je crois que M. Gold parlera plus en détail de tout cela, mais je tiens tout simplement pour l'instant à souligner que les principes généraux relatifs à l'application de la plupart des dispositions de la Charte valent également pour les personnes qui ne sont pas citoyens canadiens. La plupart des droits dont nous parlerons ici aujourd'hui sont ceux de tous et «chacun». En fait, très peu de dispositions de la Charte sont rattachées précisément à la citoyenneté et il est question dans la plupart de «chacun». On a tort de croire que la Charte ne s'applique pas vraiment aux non-résidents ou aux personnes qui revendiquent le statut de réfugié. Ce n'est clairement pas le cas.

## [Text]

Finally, in relation to section 1, Professor Beatty clearly laid out the proportionality or the "least drastic measures" test, and very quickly conceded that the objectives of the bill are pretty clearly beyond question. While I agree with that, I think there is one point to note about clause 1, the list of the objectives, and that is that the seriousness of the objective, or the seriousness of the problem at which the bill is aimed, determines how drastic the measures can be. Therefore, under the clause 1 burden on the government, I think they do have a burden to show that the problem here is so serious that it justifies the types of drastic measures that are in this bill. Therefore, while it is hard to disagree with the objectives, I think the evidence before you of previous witnesses illustrates to me that it is not substantially a serious enough problem to justify these kinds of measures. In fact, I believe the Immigration Committee of the Canadian Bar Association was suggesting that the problem of abuse is a long-standing problem and not a particularly new crisis at all. Therefore, it seems to me that the kind of crisis mentality that has surrounded these objectives may not, in fact, be valid. That, then, affects how easy it is to justify the rest of the bill.

Having said that, I would like to turn to a couple of sections of the Charter which I think are front and centre in relation to this bill. One of these is section 7, which has already been alluded to. Section 7 says:

Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

I think the critical point here is that the kind of process followed for nonpermanent residents is quite a different process, and one that attaches less procedural protection than for permanent residents. That really raises two questions: It raises the question of fair procedure; in other words, is it fair, in fact, to treat nonpermanent residents in this much more arbitrary fashion by applying to the Federal Court rather than to the Security Review Committee, and applying the different kinds of much more limited procedures? The next question is: Is that justified by the serious harm that is addressed by the bill? I would say that it is not. I have no difficulty in saying that section 7 of the Charter is triggered by this kind of situation. A number of the refugees who may eventually be deported may well face serious threats to their physical security back in their home country, and therefore there is a threat to security and liberty in the sense that has already been identified by the Supreme Court in the *Singh* case.

Secondly, most of these people are detained on a much shorter basis and their liberty is infringed upon a shorter-term basis while this process is going on. Therefore, I think it is clear that this second-class procedural process will not be viewed as acceptable under section 7 of the Charter. In fact, I would question whether it would even be acceptable at all in light of our Common Law rules of fair procedure and natural justice. A number of the provisions are quite extensive in taking away rights. For example, even the Federal Court may take in whatever evidence it pleases, disregarding the normal rules of evidence, which is quite an unusual procedure.

## [Traduction]

Enfin, en ce qui concerne l'article 1, M. Beatty a clairement défini la proportionnalité ou le critère «des mesures les moins radicales» et a admis sans difficulté que les objectifs du projet de loi ne prêtent manifestement pas à controverse. Bien que je sois d'accord là-dessus, je pense qu'il y a un point à faire ressortir au sujet de l'article 1, la liste des objectifs, savoir que le sérieux de l'objectif, ou encore du problème auquel s'attaque le projet de loi, détermine à quel point les mesures peuvent être radicales. Compte tenu de cet article, il incombe au gouvernement de prouver que le problème est si grave qu'il justifie les mesures radicales que prévoit le projet de loi. Bien qu'il soit difficile de ne pas être d'accord sur les objectifs, les témoignages que vous avez entendus jusqu'à maintenant me font dire que le problème n'est pas suffisamment grave pour justifier les mesures de ce genre. En fait, le Comité de l'immigration de l'Association du Barreau canadien nous a donné à entendre que le problème des abus se pose depuis longtemps et que nous ne traversons pas une crise. Il n'y aurait donc pas lieu de s'alarmer. La justification du reste du projet de loi en dépend.

Cela étant dit, j'aimerais maintenant parler de deux articles de la Charte qui sont primordiaux par rapport au projet de loi. L'un d'eux est l'article 7 dont il a déjà été question. Il est libellé en ces termes:

Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Le point à signaler ici, c'est que les résidents non permanents seraient assujettis à une procédure assez différente de celle à laquelle sont assujettis les résidents permanents et qu'ils jouiraient d'une protection moindre. Cela soulève deux questions. Celle d'une procédure juste; autrement dit, est-il juste, en fait, de traiter les résidents non permanents de façon beaucoup plus arbitraire en se reportant à la Cour fédérale plutôt qu'au Comité de surveillance de sécurité et en les soumettant à des procédures beaucoup plus limitées? L'autre question est la suivante: la gravité du problème sur lequel porte le projet de loi justifie-t-elle pareille façon de procéder? Je dirais que non. Il ne m'est pas difficile d'affirmer que l'article 7 de la Charte intervient dans des situations de ce genre. Certains réfugiés qui pourraient éventuellement être expulsés pourraient bien voir leur sécurité physique menacée gravement dans leur pays d'origine de sorte qu'il y a une menace pour la sécurité et la liberté dans le sens déjà déterminé par la Cour suprême dans l'affaire *Singh*.

Par ailleurs, la plupart de ces étrangers sont détenus à beaucoup plus court terme et leur liberté est entravée à beaucoup plus court terme pendant que la procédure suit son cours. Je pense donc qu'il est évident que cette procédure de second ordre ne peut être considérée comme acceptable aux termes de l'article 7 de la Charte. En fait, je trouve qu'elle n'est pas acceptable du tout compte tenu des règles de juste procédure et de justice naturelle de notre common law. Un certain nombre des dispositions portent excessivement atteinte aux droits. Par exemple, même la Cour fédérale peut accepter toute preuve qu'elle juge à propos, peu importe les règles de preuve normales, ce qui est une procédure assez inhabituelle.



## [Text]

There are two significant procedures, namely 41(4)(a) and 41(10)(a), which are on pages 4 and 6 of the bill, that have significant levels of the process *in camera*. I think that is a rather interesting point in light of Professor Beatty's allusion to the *Southam* case. *In camera* proceedings, where important matters of liberty are at stake, may in themselves be challengeable under section 2(b) of the Charter of Rights and Freedoms—in other words, under freedom of the press. If they are not under that provision, certainly they suggest a denial of fundamental justice, particularly when the results of these *in camera* sessions are merely summarized as the critical evidence to which the person can then respond at the second stage of the hearing. Therefore, I think those are all illustrations of fairly severe procedural limits on this particular class of people.

Perhaps a good point to raise, in a general way, is this equality point. I think there are also equality concerns under section 15 of the Charter of Rights and Freedoms raised by the certificate provisions, because the general effect is to treat two classes of people quite differently, namely permanent residents and nonpermanent residents. There are different procedural structures and different kinds of processes for obtaining certificates and different kinds of access to the whole refugee process. Again, it seems to me that there is a heavy burden, as was indicated earlier, to justify this differential treatment and, as a Canadian citizen as well as an observer of the Constitution, I do have some concerns about accepting too quickly the fact that there are two standards in Canada: Standards for those who are residents, and standards for other people from outside who are subjected to a second-class type of justice. While there may be justification for that in some cases, I think we should be pretty careful about doing that.

I have one rather interesting observation to make. On page 8 of the bill the section about conclusive proof, the new section 91.1(2), caught my eye. It reads:

91.1(2) For the purposes of this section, a certificate issued by or under the authority of the Secretary of State for External Affairs containing a statement that any geographic location . . . is conclusive proof of the truth of the statement without proof of the signature or official character of the person appearing to have issued the certificate.

There are a couple of other sections to that effect.

I saw a provision such as that in the War Measures Act. In a couple of other locations in the act—I do not have them at my fingertips right now—it says that, once the certificate is approved by the Federal Court, it is then deemed to be conclusive proof that the person does fall within one of the restricted categories and, therefore, is not eligible for the refugee status. That is pretty strong language in legal terms. You are taking the issue away from the courts totally, as is the privative clause, saying that there is no appeal from the Federal Court. Once the certificate emerges from this rather limited hearing process, that is conclusive proof that it cannot be questioned that this person is in one of those categories.

## [Traduction]

Prenons également les alinéas 41(4)a) et 41(10)a), aux pages 4 et 6 du projet de loi, qui prévoient un examen à huis clos. Je pense qu'il s'agit d'un point plutôt intéressant étant donné l'allusion faite par M. Beatty à l'affaire *Southam*. Les examens à huis clos, lorsqu'il y va d'importantes questions de liberté, peuvent être contestés en vertu de l'alinéa 2b) de la Charte des droits et libertés qui prévoit entre autres la liberté de la presse. S'ils ne tombent pas sous le coup de cette disposition, il risque d'y avoir refus de la justice fondamentale, lorsqu'on sait surtout que les résultats de ces examens à huis clos sont tout simplement présentés sous la forme d'un résumé des éléments de preuve pertinents à l'intéressé qui peut se faire entendre à la deuxième étape de l'audience. Je pense que ce sont là des exemples frappants des limites de procédure assez sévères imposées à cette classe particulière de personnes.

Un point intéressant à souligner en général est celui de l'égalité. Les dispositions concernant les attestations posent également un problème d'égalité compte tenu de l'article 15 de la Charte des droits et libertés puisqu'elles ont pour effet de traiter assez différemment deux classes de personnes, savoir les résidents permanents et les résidents non permanents. Des procédures d'attestation et d'accès différentes sont prévues à l'égard des réfugiés. Comme je l'ai dit tout à l'heure, il est difficile de justifier pareil écart et, en tant que citoyen canadien et qu'observateur de la Constitution, j'hésite à accepter d'emblée le fait qu'il y ait deux poids deux mesures au Canada: des normes pour ceux qui sont résidents et d'autres pour les étrangers qui sont soumis à une justice de second ordre. Bien que cela puisse être justifié dans certains cas, je pense que nous devrions faire preuve de plus de prudence.

J'aurais une autre observation assez intéressante à faire. À la page 8, le nouveau paragraphe 91.1(2) concernant la preuve a attiré mon attention. Je lis:

Pour l'application du présent article, le certificat délivré par le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures ou sous son autorité énonçant que le point géographique qui y est spécifié . . . fait foi de son contenu sans qu'il soit nécessaire de prouver l'authenticité de la signature qui y est apposée ou la qualité officielle du signataire.

Le projet de loi contient d'autres dispositions de cette nature.

J'en ai vu une analogue dans la Loi sur les mesures de guerre. Certaines autres dispositions de la Loi—je ne peux mettre le doigt dessus pour l'instant—disposent que lorsqu'un certificat a été approuvé par la Cour fédérale, il est réputé être une preuve concluante que la personne entre dans l'une des catégories auxquelles s'appliquent des restrictions et qu'elle ne peut donc se voir accorder le statut de réfugié. Il s'agit d'un langage juridique assez sévère. Vous soustrayez complètement la question à la compétence des tribunaux, comme dans le cas de la disposition privative, en disant qu'il ne peut être interjeté appel de la décision de la Cour fédérale. Une fois que le certificat est délivré, il est la preuve qu'il ne fait aucun doute que l'intéressé entre dans l'une de ces catégories.



*[Text]*

It is interesting, but perhaps a bit dramatic, to make the analogy to the War Measures Act. As some of you may remember, one of the critical provisions of the War Measures Act was that, once the Governor in Council declared that there was a crisis or an apprehended insurrection, that was conclusive proof and beyond the scrutiny of the courts. I would not like to think that we have a War Measures Act against refugees, but perhaps that is what we are facing, or something similar to that. While a bit dramatic, I think there are analogies between the two points.

Let me conclude by talking about what you can do about this. A number of the witnesses—and the CBA witnesses in particular—have given much more specific evidence about what is wrong with the act, and they have suggested amendments. However, the message is quite clear that a number of people think that this act violates the Charter in very significant ways.

The question then is what can the Senate of Canada do about that. One thing you can do is flex your muscles—some would say new-found muscles—under the Drug Patent legislation and other legislation and simply refuse to pass the bill. I do not think that is an easy course to pursue, but it is one that might be justified in a case like this.

Another action would be to be more up front than the House of Commons was and add a section 33 to indicate clearly that this act does violate the Charter, but that the Charter is set aside. I do not advocate that, because I think that would put claimants in a worse case. But it does seem to me that that might be a more honest statement of what is happening here, in the same way that the War Measures Act was passed by setting aside the Bill of Rights.

Another option would be to accept amendments such as those proposed by the Canadian Bar Association to make the act more palatable and to make it less likely to be challenged in the courts. Again, I can only stress the concerns about cost, even in terms of human life, while this is fought out in the courts. Going to court to challenge anything is a very slow process.

My main suggestion is the last alternative, which is to recommend that this matter be sent on a reference to the Supreme Court of Canada before the bill is passed. This will then allow the courts to decide whether or not there are foundations to the arguments of academics and others who say that the bill violates the Charter of Rights and Freedoms, without putting the lives of people in jeopardy and without putting individual groups and persons to the expense of pursuing litigation all the way to the Supreme Court of Canada. There is little doubt that if this bill is passed it will be challenged in the Supreme Court of Canada.

I would now be pleased to answer your questions.

**Senator Hébert:** I believe it was argued at another hearing that reference to the Supreme Court of Canada would take a long time. We all know that we are facing an urgent situation.

What would the time frame be to take this to the Supreme Court of Canada?

*[Traduction]*

Il est intéressant, mais malheureux, de noter l'analogie avec la Loi sur les mesures de guerre. Comme certains d'entre vous s'en rappelleront, l'une des dispositions critiques de la Loi sur les mesures de guerre était que lorsque le gouverneur en conseil déclarerait qu'il y a crise ou qu'il risque d'y avoir insurrection, c'était là une preuve concluante qui échappait à l'examen des tribunaux. Je n'aime pas l'idée d'une loi sur les mesures de guerre contre les réfugiés, mais c'est ce qui semble être le cas. Il est regrettable de constater qu'il y a des analogies entre les deux textes de loi.

Permettez-moi, en terminant, de vous parler de ce qui peut être fait à ce sujet. Certains des témoins, notamment les représentants de l'ABC, ont donné des exemples beaucoup plus précis de ce qui cloche dans le projet de loi et ils y ont proposé des amendements. Il est évident qu'un certain nombre de personnes croient que cette mesure législative enfreint la Charte à bien des égards.

La question est de savoir ce que le Sénat du Canada peut faire à ce sujet. À la rigueur, vous pourriez faire jouer ces nouveaux «muscles» acquis lors de l'étude de la Loi sur les brevets et d'autres lois, et refuser carrément d'adopter le projet de loi. Je ne pense pas que ce soit la solution la plus simple, mais elle est peut-être justifiée dans les circonstances.

Vous pourriez aussi aller plus loin que la Chambre des communes et ajouter un article 33 pour indiquer clairement que la loi viole la Charte. Celle-ci est escamotée, mais je ne préconise pas une telle solution parce que des réfugiés en souffriraient. Mais je pense que ce serait une manière plus franche de procéder, tout comme on avait adopté la Loi sur les mesures de guerre après avoir suspendu la Déclaration des droits.

Par ailleurs, vous pourriez également accepter les amendements proposés par l'Association du barreau canadien pour rendre la loi plus acceptable et moins susceptible d'être contestée devant les tribunaux. Dans l'intervalle cependant, les coûts seraient élevés, même les coûts en vies humaines. En effet, une contestation en justice est un processus toujours long.

En dernière analyse, je proposerais que cette question fasse l'objet d'un renvoi à la Cour suprême du Canada avant que le projet de loi soit adopté. Le tribunal suprême pourrait alors décider si, comme l'affirment certains juristes et d'autres, le projet de loi va à l'encontre de la Charte des droits et des libertés. Cette solution aurait l'avantage de ne mettre personne en péril et éviterait à des particuliers et à des groupes d'entreprendre de coûteuses poursuites devant la Cour suprême. Car il est à peu près sûr que si la loi est adoptée, elle sera contestée devant la Cour suprême du Canada.

Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

**Le sénateur Hébert:** Je pense que l'on a déjà dit qu'un renvoi à la Cour suprême serait un long processus. Or, nous savons tous que le temps presse.

Combien de temps faudra-t-il à la Cour suprême pour se prononcer?

[Text]

**Professor McKay:** Certainly, when you get into the courts it takes time; so it would be a much speedier route than having an individual challenged by a claimant.

It could be referred directly to the Supreme Court without having to go through the lower courts. Very often, especially on matters of urgency, the Supreme Court of Canada is willing to move its agenda around to take account of references—for instance, as in the case of the patriation reference and the Senate reference—and it makes every effort to accommodate the timetable. While it is a time-consuming process, it is faster than any other way of getting it to the courts.

The first point you raised goes back to the basic evidentiary question about whether or not there is a current crisis that must be addressed. Obviously, that has to go into the mix. There might be less drastic ways in the interim of dealing with that situation, short of Bill C-84. So the fact that you put Bill C-84 in a reference would not necessarily mean that you did absolutely nothing about the current state of affairs.

**Senator Hébert:** Are we talking about three months, six months, eight months? What time frame are we talking about in terms of the delay from the Supreme Court?

**Professor McKay:** It is very hard to predict, because, although limited in that regard, my experience is that, if a strong pitch is made to the court that this is an urgent and pressing matter, the courts would make every effort to move that up in their agenda. How much flexibility they have in that regard I do not know, but this is the kind of thing that could be heard fairly quickly. Once heard, how long it would take to decide a matter like this is another question. I think in that respect we are certainly talking about months.

**Professor Marc Gold, York University:** It is hard to predict, but realistically, it would take at least a year, if not longer, to get an answer from the Supreme Court. However, this should be compared to the years that it will take before the issues are ultimately resolved.

Not only will various groups bring actions challenging the constitutionality of this bill, whether they are church groups or others who feel directly affected, but every person who is subjected to the act, whether it is the search and seizure provisions or the interdiction of ships and the like, will have the ability to raise as a defence to a prosecution the incompatibility of the legislation with the Charter. Therefore, we can realistically anticipate dozens of independent lawsuits being taken under the Charter, working their way through the court system perhaps to the Supreme Court of Canada.

If the question is one of concern for getting this bill into place in order to address the problems, my estimate is that it would be tied up in litigation much longer if left to the realm of litigation than if it were referred to the court directly.

**Senator Hébert:** I do not want to put words in your mouth, but do I understand that you would agree that the Senate committee—and we are so-called legislators—should not accept a bill of this nature that gives reason to believe that it will be brought to the court at the first opportunity, but that we

[Traduction]

**M. McKay:** Toute procédure judiciaire prend beaucoup de temps, mais ce serait beaucoup plus rapide que si un particulier intentait une poursuite.

Il serait possible de s'adresser directement à la Cour suprême sans passer par les tribunaux inférieurs. Très souvent, surtout quand le temps presse, elle accepte de changer son emploi du temps, comme ce fut le cas à l'occasion du renvoi sur le rapatriement sur le Sénat, on a tenu compte de l'urgence de la situation. S'il est vrai que c'est un long processus, c'est quand même plus rapide que toute autre façon de s'adresser aux tribunaux.

En ce qui concerne le premier point que vous avez soulevé, il y aurait lieu de déterminer si la crise est suffisamment grave pour mériter une telle attention. C'est une chose dont il faut aussi tenir compte. Dans l'intervalle, en attendant que le sort du projet de loi soit réglé, il y aurait peut-être des moyens moins extrêmes pour régler la situation. Ce n'est pas parce que le projet de loi fait l'objet d'un renvoi que l'on ne pourrait rien faire pour régler les affaires courantes.

**Le sénateur Hébert:** Faudrait-il trois, six, huit mois? Quelle serait l'échéance de la décision de la Cour suprême?

**M. McKay:** C'est très difficile à dire même si, d'après ce que j'en sais, en insistant pour que l'affaire soit traitée rapidement, les tribunaux pourraient l'examiner en priorité. J'ignore cependant dans quelle mesure elle peut chambarder l'ordre de ses travaux, mais c'est le genre de cause qui peut être entendue assez rapidement. Combien de temps il lui faudra ensuite pour se prononcer, c'est une autre question. Il lui faudra sûrement quelques mois.

**M. Marc Gold, Université York:** Il est difficile de se prononcer, mais il faudra au moins un an, sinon davantage, pour obtenir une décision de la Cour suprême. Cependant, il faut aussi tenir compte que les poursuites individuelles ne seront point réglées avant bien des années.

Non seulement des groupes vont contester la constitutionnalité de la mesure, des groupes religieux ou autres qui s'estimeront directement lésés, mais toute personne assujettie à la loi, même en ce qui concerne les dispositions de perquisition et de saisie, l'interdiction relative aux navires et le reste, aura la possibilité de se défendre en invoquant l'incompatibilité de la loi avec la Charte. Il faut donc s'attendre à un grand nombre de poursuites individuelles qui, inscrites auprès des tribunaux inférieurs, aboutiront devant la Cour suprême du Canada.

Cependant si l'objet est d'adopter une mesure pour régler certains problèmes, je crois qu'elle resterait beaucoup plus longtemps inopérante du fait des nombreuses contestations que si elle était soumise directement au tribunal suprême.

**Le sénateur Hébert:** Je ne sais pas si j'ai bien compris, mais vous semblez d'avis que le comité du Sénat—c'est-à-dire nous, les prétendus législateurs—ne devrait pas entériner un projet de loi qui a bien des chances d'être contesté devant les tribunaux à la première occasion, que nous devrions plutôt prendre le temps nécessaire pour obtenir l'avis de la Cour suprême?



[Text]

should take whatever time it takes to get a proper answer from the Supreme Court?

**Professor Beatty:** We all read the newspapers and we all sense an unease—I think I sense an unease in the Senate—that there is a lot of pressure on unelected people interfering with the will of elected people.

**Senator Hébert:** We have heard that before, yes.

**Professor Beatty:** However, this case is much stronger than the drug bill and you cannot duck this issue. Just because you are unelected does not give you the right to behave unconstitutionally. I will put it that strongly.

The Constitution binds you as much as it binds the House of Commons. This is not an instance of behaving undemocratically. In my view, it is the government of the day that is acting unconstitutionally and undemocratically in violating the law that governs governments.

This is not like the drug bill at all. This is something that I say that you, as lawmakers, have a responsibility to adhere to.

**Senator Stollery:** It crosses my mind that the Supreme Court might decide not to be abused, in the sense that, when legislation is passed by Parliament, we then get into the habit of sending it to the Supreme Court to see if the legislation is legal. I think that would be an abuse of the court. If I were in charge of the court's calendar, I would wonder whether or not that precedent would be something that would interest me. The witness has recalled the report of the Joint Committee on the Meech Lake Accord. Well, the number of times that theory was used, that the courts will decide this, was simply glaring.

I have been in Parliament for 15 years. Situations are obviously developing—and they are unprecedented—where we are saying, “We are not going to pass the legislation. First of all we will see if the court tells us that the legislation is appropriate, given the Charter of Rights.”

We have these two instances before us where the courts are involved—the parliamentary reports and the report of the joint committee, as we have just heard today.

I was a member of the committee which did the vast review of the Immigration Act only 11 years ago. I recall how we defined the difference between “immigration” and “refugee” 11 years ago in an exhaustive inquiry with huge charts from the Department of Immigration. The inquiry went on for months. We have gone sort of full circle. We have gotten away from our sense of what “immigration policy” and “refugee policy” should be. This bill originated in the House of Commons, not in the Senate, but what should we do about this? Within months we have two instances before us. Do we just start this business of saying, “Well, the Supreme Court will now be the parliamentary jurists.”

**Professor McKay:** Perhaps I could make a quick response to that. First, I think there are significant differences between the

[Traduction]

**M. Beatty:** Nous lisons tous les journaux et nous sentons tous un malaise et pour ma part je le sens au Sénat. On rappelle souvent que des personnes non élues s'opposent à la volonté de représentants élus.

**Le sénateur Hébert:** Ce n'est pas la première fois que nous en entendons parler.

**M. Beatty:** On ne peut fermer les yeux sur la situation présente où les pressions sont beaucoup plus fortes qu'à l'occasion du projet de loi sur les médicaments. Le fait que nous ne sommes pas élus ne nous autorisent pas pour autant à agir contrairement à la constitution. Cela je tiens à le rappeler.

La constitution vaut autant pour nous que pour la Chambre des communes. Ce n'est pas que nous agissions d'une façon antidémocratique. À mon avis, c'est le gouvernement qui agit contrairement à la constitution et à la démocratie en faisant fi de la loi fondamentale de notre pays.

Ce projet de loi n'est pas comme celui sur les médicaments. En notre qualité de législateurs, nous avons le devoir de respecter la loi fondamentale.

**Le sénateur Stollery:** Il me vient à l'esprit que la Cour suprême pourrait décider qu'elle ne tient pas à se prononcer sur la légitimité des lois votées par le Parlement. Il ne faudrait pas que cela devienne une habitude. Je pense que ce serait abusif que de procéder ainsi. Si j'étais chargé d'établir le programme des travaux du tribunal, je m'interrogerais sur l'opportunité d'un tel précédent. Le témoin nous a rappelé le rapport du Comité mixte sur l'Accord du lac Meech. Combien de fois ne signale-t-on pas que les tribunaux auront à se prononcer.

Je siège au Parlement depuis 15 ans. Nous sommes en train de prendre une bien drôle d'habitude; en effet avant de voter une loi, nous voulons savoir si elle est conforme à la Charte des droits.

Nous avons justement deux exemples récents sous les yeux où des décisions des tribunaux sont attendues: les rapports parlementaires et le rapport du comité mixte.

J'étais membre du comité qui, il y a 11 ans à peine, a revu de fond en comble la Loi de l'immigration. Nous avions bien fait la différence entre un immigrant et un réfugié en présentant une étude exhaustive agrémentée de grands tableaux fournis par le ministère de l'Immigration. Le travail avait duré des mois. Nous étions en quelque sorte revenus à notre point de départ. Nous avions oublié un peu ce que devait signifier une «politique d'immigration» et une «politique à l'égard des réfugiés». En ce qui concerne la présente mesure qui a été déposée à la Chambre des communes, non au Sénat, que pouvons-nous faire? En l'espace de quelques mois nous avons deux exemples sous les yeux. Devons-nous commencer à considérer les juges de la Cour suprême comme des juristes au service du Parlement?

**M. McKay:** J'aurais une brève observation à ce sujet. D'abord, je pense que les enjeux dans les deux cas sont bien



## [Text]

kinds of issues raised in the two situations. In the Meech Lake Accord one of the concerns I have about passing too much on to the courts is that definitions of what constitutes a "distinct society" or what is linguistic duality in Canada are clearly matters of policy, and are a more legislative kind of function than the courts have performed in the past.

Bill C-84, on the other hand, directly raises the kinds of issues that courts deal with every day: What constitutes reasonable search and seizure? What constitutes a legitimate detention? What groups are similarly situated for purposes of equality? And what is due process? The kinds of issues raised here, to my mind, are traditionally more appropriate for the courts.

The situation here, I agree with you, is such that, ideally, the best solution would have been to have the bill drafted more carefully with the Charter in mind, and then simply pass it and let it go to the courts in the rare cases where that would occur. Since that has not happened, it will go to the courts anyway, and the courts will be abused in any event. It is just a question of how you do it.

**Professor Beatty:** I think that as governments get more experience with the Charter, they will draft their legislation in a way that is more sensitive to the requirements of the Charter.

You raised a question about the tension between the courts and the legislature. You will exacerbate that tension and create a difficult situation for the courts if you simply pass legislation that is drawn as badly as this legislation is and require them to cut it down. The perception, then, is that the court is an anti-democratic process. Each of us on this panel would tell you that there is a live, active debate in legal academe as to whether or not constitutional review is, itself, undemocratic. Why? Because it looks like courts are cutting down the will of the people; that is what it looks like. So, if government does not take care of its own bailiwick, it will exacerbate that tension. But I agree with you that the important message is what Professor McKay says: In a first instance it is up to the government of the day to draft this legislation as carefully as it can. I do not believe that has happened in this case. If the government refuses to do that, then I would agree with Professor McKay that the appropriate compromise would be to use the reference.

**Senator Stollery:** As Senator Hébert has already said, we are dealing with a piece of legislation on refugee policy. An enormous amount of work has been done on refugee policy; it is not some kind of mysterious area. The idea that the government should react so violently to the fact that one boat has arrived in Nova Scotia carrying a few hundred apparently illegal people seems a bit much, and for the government then to rush a bill through, which from all evidence will be subject to a long, legal harangue before anyone is actually judged under this piece of legislation, seems entirely too precipitate. It is a serious problem, because who knows what other unpopular thing could happen next? People always get angry because they read about something that is unpopular and, for example, the government could plop another act before Parliament, simply—although I would not want to be political in this atmos-

## [Traduction]

différents. En ce qui concerne l'Accord du lac Meech, ce qui m'inquiète au sujet du recours systématique aux tribunaux, c'est que la définition de la société distincte ou de la dualité linguistique, est clairement politique, et il s'agit d'une fonction qui a relevé plutôt des parlements que des tribunaux par le passé.

Par contre, le projet de loi C-84 soulève des questions que les tribunaux ont l'habitude de trancher: ce qui constitue une perquisition et une saisie raisonnables; ce qui constitue une détention légitime; quels sont les groupes dans une situation semblable; en quoi consiste l'application légitime de la loi. Il me semble que c'est le genre de questions que l'on soumet d'habitude aux tribunaux.

Dans la situation présente, la meilleure solution aurait consisté à rédiger la loi en tenant compte le plus possible de la Charte, à l'adopter et à laisser ensuite les tribunaux se prononcer, le cas échéant. Comme les choses ne se sont pas passées de cette façon, des tribunaux auront sûrement à se prononcer. Il y aura des secours abusifs de toute façon—ce ne sont que les modalités qui vont changer.

**M. Beatty:** Je pense qu'à mesure que la portée de la Charte sera mieux connue des gouvernements, ceux-ci rédigeront leurs lois d'une manière à en tenir compte plus étroitement.

Vous avez parlé des tensions qui pourraient exister entre les tribunaux et le pouvoir législatif. Il est certain que ces tensions ne feront qu'accroître si les tribunaux sont obligés de réduire la portée de certaines mesures mal rédigées comme celles-ci par exemple. On aura alors l'impression que le recours au tribunal est contraire à la démocratie. Chacun d'entre nous pourrait vous dire qu'il existe présentement un débat très vif parmi les juristes sur le caractère démocratique de tout examen de la constitution par les tribunaux. Pourquoi? Parce qu'on a l'impression que les tribunaux font obstacle à la volonté populaire. Ainsi, si le gouvernement n'y prend garde, il pourra exacerber ces tensions. Je crois que l'important message de M. McKay se résume à ceci: en premier lieu, il incombe au gouvernement au pouvoir de rédiger la loi avec le plus grand soin. Je ne pense pas qu'on l'ait fait. Si le gouvernement ne se donne pas la peine de le faire, je crois, moi aussi, qu'il faudra procéder par un renvoi à la Cour suprême.

**Le sénateur Stollery:** Comme le sénateur Hébert vous l'a déjà souligné, la mesure que nous examinons concerne la politique relative aux réfugiés. Beaucoup de travail a déjà été fait à ce sujet; ce n'est donc pas un domaine inexploré. Il est vraiment exagéré que le gouvernement réagisse immédiatement en apprenant qu'un navire mouille au large de la Nouvelle-Écosse avec à bord quelques centaines de personnes voulant entrer illégalement au pays et qu'il se dépêche alors de présenter un projet de loi qui, en toute probabilité, fera l'objet d'une longue contestation juridique avant qu'il puisse s'appliquer effectivement. Le problème est grave, car d'autres situations aussi impopulaires pourront se présenter—c'est toujours possible. Si la population se montre mécontente, le gouvernement s'empresse de proposer une autre mesure au Parlement avec le dessein de démontrer à tous que le gouvernement essaie de cal-

*[Text]*

phere—to make everyone think that the government is doing something to answer an unpopular problem. So, we would be back to the courts again.

In other words, if we start a system of abusing the Supreme Court procedure, then another government may do the same thing. If something is unpopular they may wack another bill through Parliament—a bill would not stand up to the tests of the courts—simply saying, “Well, the government has responded to a national concern.” Of course, a year later it would all die as the thing was thrown out. Is there not a more efficacious way of handling this?

**Professor McKay:** I have one quick response to that: While that is a problem, one way to deal with that problem is to refer a matter such as this to the court and have the court tell the legislative branch that they would prefer you to do your homework on the first round. Part of the point of the Charter is to get some kind of dialogue between the legislative and judicial branches about how these things get done. I am not sure that the abuse would continue. Perhaps you underestimate the power of the court to limit those who wish to abuse it. Maybe they can send their own message.

**The Deputy Chairman:** I will call on Senator Grafstein. I also have Senators Stanbury and Doyle on the list. Could you restrict yourselves to questions to Professor McKay, because he has to get away in five minutes and I am worried about getting all of the witnesses in before that time. At that point, when we dismiss Professor McKay, we will then hear from Professors Gold and Gibson.

**Senator Grafstein:** First of all, gentlemen, thank you for coming here. I am delighted that you took your duties as constitutional professors as seriously as I hope that we in this committee will take our legal duties as senators. I commend you for the effort that you have made to come here; I know that your timetables are full, but this is important to you and it is important, I am sure, to us.

I would like to deal with a question that you all seem to agree with and I seem to disagree with. It is that you seem to suggest, with some exceptions—and I will direct this to Professor McKay and then the others can comment on it—that, first, somehow the purposes of this act are clear, and second, that in fact the courts look for legislators to define “purposes”, as that term applies to constitutionality, so that they can then test the constitutionality against the definition. However, when I read section 2.1, which some of you seem to say is okay but where others see a bit of a problem, I have lots of problems with it. I agree with your basic comment that it is a constitutional massacre of the bill, but let us start at first principles and see if we can work through this.

By way of comment, on the one hand you ask us to take our legal responsibilities clearly as legislators, and on the other hand you think that the escape clause is, “throw it to the

*[Traduction]*

mer le mécontentement populaire. De sorte, qu'il faudrait encore avoir recours aux tribunaux.

Autrement dit, si nous prenons l'habitude de recourir abusivement à la Cour suprême, un autre gouvernement pourra faire de même. Devant le mécontentement de la population, il présentera une autre mesure qui ne résistera pas à l'examen des tribunaux, mais on dira que le gouvernement a voulu calmer l'inquiétude générale. Évidemment, au bout d'un an, nous en serons au même point parce que la mesure aura été rejetée. N'existe-t-il pas une façon plus pratique de faire face à de pareilles situations?

**M. McKay:** Je vais vous répondre en deux mots. L'une des façons de régler le problème consisterait à soumettre l'affaire au tribunal lequel signifierait aux législateurs qu'ils doivent d'abord faire leurs devoirs. Le recours à la Charte peut contribuer à favoriser le dialogue entre les organes législatifs et judiciaires sur la façon d'accomplir ces choses. Je ne suis pas certain si ce genre d'abus se répéterait. Vous oubliez peut-être que le tribunal peut fort bien restreindre ceux qui veulent en abuser. Il a sans doute des moyens de se faire comprendre.

**Le vice-président:** Je cède la parole au sénateur Grafstein. J'ai aussi sur ma liste les sénateurs Stanbury et Doyle. Serait-il possible de vous adresser uniquement à M. McKay parce que ce dernier doit nous quitter dans cinq minutes, et je me demande si cela vous donne assez de temps. Après le départ de M. McKay, nous pourrions interroger MM. Gold et Gibson.

**Le sénateur Grafstein:** Je voudrais d'abord vous remercier, messieurs, d'être venus témoigner. Je vous félicite de prendre au sérieux votre tâche de constitutionnalistes, comme nous prenons aussi au sérieux, je l'espère bien, notre tâche de législateurs. Je vous remercie d'être venus ici en dépit de vos nombreuses occupations, mais cela en vaut la peine aussi bien que pour vous que pour nous tous, j'en suis certain.

Je voudrais vous parler d'une question à propos de laquelle vous semblez faire l'unanimité alors que je partage pas votre avis. Vous semblez être d'avis, avec quelques réserves—je m'adresse à M. McKay, les autres pourront donner leur avis par la suite—que l'objet de la loi est assez clair; que les tribunaux considèrent qu'il incombe aux législateurs de définir ces objets en fonction de leur constitutionnalité de sorte que par la suite, les tribunaux pourront juger de leur constitutionnalité en fonction des définitions. En ce qui concerne l'article 2.1, que certains d'entre vous trouvent normal et d'autres un peu spécial, je trouve qu'il soulève beaucoup de problèmes. Je suis d'accord avec votre position fondamentale; en effet, cette disposition met la constitution à l'épreuve, mais dégageons d'abord les principes et nous verrons ce que nous pouvons faire. Soit dit en passant, vous nous demandez d'assumer nos responsabilités de législateurs et pourtant, vous croyez que la façon de nous en sortir serait de renvoyer l'affaire devant les tribunaux.

Quant à moi, je préférerais déterminer d'abord si nous pouvons rafistoler ce projet de loi et ensuite assumer nos responsabilités constitutionnelles. Autrement, nous pouvons toujours



## [Text]

courts". I, for one, would prefer to see if we can cobble this bill and then fulfill our constitutional responsibilities. Failing that, we can turn to the courts. I would suggest that, at the outset, we work as cobblers.

I have difficulty with the proposed section 2.1 and, particularly, paragraphs (a), (b), (c) and (d). All of these paragraphs cause me some concern.

The proposed section 2.1, paragraph (a) states:

to preserve for persons in genuine need of protection access to the procedures for determining refugee claims;

A refugee claim is just that: a refugee claim. The word "genuine" does not take away from the need. If there is some need, according to our law of responsibility under the international Convention, the need is the need. "Genuine" means to add a political connotation that puts it on a higher standard. Am I correct in that?

**Professor McKay:** I do not claim any real expertise in immigration law, but as a matter of language it does seem to me that the whole point of adding that qualifier is to suggest that there has to be more than simple need. There has to be a need by some higher standard.

**Senator Grafstein:** If we consider this to be an interpretive clause, we are establishing a higher standard for ourselves as a threshold than normally would be the case under general international custom as it applies to the refugee application of law.

The proposed paragraph (b) gives me even greater concern, because it states:

to control widespread abuse of the procedures for determining refugee claims, particularly in light of organized incidents involving large-scale introduction of persons into Canada to take advantage of those procedures;

There is no question at all in my mind that, if we have a refugee law, we should be, in effect, welcoming large-scale introduction of persons into Canada to take advantage of these procedures. Is that not a way of facilitating the need?

**Professor McKay:** I think that is correct. I think the point you make is important in the sense that there are also questions of international commitment which may be in doubt here.

**Senator Grafstein:** The last paragraph seems to treat our international commitments in a pretty sluggish way, but I will come to that in a moment.

The proposed paragraph (c) states:

to deter the smuggling of persons into Canada and thereby minimize the exploitation of and risks to persons seeking to come to Canada;

That seems to me to be incoherent as it applies to the purposes of this bill as announced by the minister.

**Professor McKay:** I think that is a fair analysis. My reading of the evidence to you by the CBA Committee on Immigration would support that, but they did not see that as a major problem to be addressed.

## [Traduction]

compter sur les tribunaux. Pour commencer, nous pourrions peut-être procéder au rafistolage.

Je m'interroge au sujet de l'article 2.1, surtout les alinéas a), b), c) et d). Je me pose quelques questions au sujet de ces dispositions.

Prenons par exemple l'alinéa a) qui dit ceci:

de préserver pour les personnes qui ont véritablement besoin de protection l'accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié;

Une revendication de statut n'a pas besoin d'être définie. Le mot «véritablement» ne renforce pas la nécessité du «besoin». S'il y a besoin en conformité de nos responsabilités prévues dans la convention internationale, un besoin reste un besoin. L'adverbe introduit une connotation politique qui rend le besoin plus pressant. Est-ce que j'ai raison?

**M. McKay:** Je ne prétends pas être un expert en matière d'immigration, mais comme il s'agit de problème de libellé, il me semble que le fait d'ajouter une détermination signifie qu'il y a plus qu'un simple besoin. Ce serait une sorte de besoin pressant.

**Le sénateur Grafstein:** En considérant qu'il s'agit là d'un article d'interprétation, nous nous imposons une norme plus élevée que ne l'exige la coutume internationale pour l'application d'une loi concernant les réfugiés.

L'alinéa b) m'inquiète d'avantage parce qu'il dit ceci:

de contrôler les fréquents abus de la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié en raison notamment d'incidents délibérés impliquant l'introduction à grande échelle au Canada de personnes cherchant à se prévaloir de cette procédure.

Il ne fait pas de doute dans mon esprit que si nous nous donnons la peine de voter une loi, nous devrions accueillir un grand nombre de personnes pour qu'elles puissent bénéficier de ces formalités. N'est-ce pas une façon de rehausser le «besoin»?

**M. McKay:** Je pense que vous avez raison. C'est important, car nos obligations internationales sont peut-être en cause ici.

**Le sénateur Grafstein:** Les deux derniers alinéas semblent prendre à la légère nos obligations internationales, mais j'y reviendrai dans un moment.

L'alinéa c) dit ceci:

de décourager l'introduction illégale de personnes au Canada afin de minimiser l'exploitation des personnes désireuses d'entrer au Canada et les risques qu'elles courent;

Cela me paraît quelque peu incompatible avec l'objet du projet de loi énoncé par le ministre.

**M. McKay:** Je crois que c'est assez juste. Ce serait conforme à l'avis du Comité de l'immigration du Barreau canadien qui n'y voit cependant pas de problème grave.



*[Text]*

**Senator Grafstein:** Finally, the proposed paragraph (d) puts our international obligations in reverse order. It says:

to respond to security concerns, including the fulfilment of Canada's obligations in respect of internationally protected persons.

Nowhere in the bill do we have reference to respect for our international obligations, but we then deal with the question of abuses of that standard. It seems to me, again, to be gobbledegook in terms of traditional law. Based on my Caesar Wright and Bora Laskin days, it seems to me to be sloppy drafting and inconsistent with generally accepted constitutional and international principles. Am I exaggerating?

**Professor McKay:** It is, at least, a selective approach in terms of which international principles we want to honour.

**Senator Grafstein:** I should like to ask Professor McKay one last question, which deals with the Senate's responsibility in terms of getting legal advice. We have been told by the minister that the Department of Justice and the Department of Employment and Immigration cannot tell us what their legal advice is except they have made a general statement that it conforms to the Constitution. We are confronted with a conflict, that is, your testimony and the CBA's, and the word of the minister who represents the word of the senior law officer of the Crown. What are we to do?

**Professor McKay:** Apart from my obvious bias in trying to answer that and in trying to put that aside, I would say that you still have to make your best judgment on all of the evidence before you, including the legal opinions from both sides. To be fair, we are not claiming to present a legal opinion in the same sense.

You have to weigh all of that in terms of your role as senators to see that laws are properly passed and passed in accordance with the Constitution. Although you may have some reassurance from the law officers of the Crown, you are still open to consider other views and free to disagree with them.

**Senator Grafstein:** Perhaps, later on, I shall ask your colleagues about that deeper question.

**Senator Stanbury:** You were kind enough to describe three possible alternatives of action by us. The one you said you preferred was the third one, which was the amendment of the bill to make it work. We have had some experience with the government in terms of acceptance of our proposed amendments. That experience would indicate that the likelihood is—and I think some comments have already been made by the government—that the amendments would come flying back at us, that we would be told to pass the bill as it is, or else.

**Professor McKay:** I agree with that. In fact, for that very reason, my actual preferred approach is the reference. While one of the options was amendments, I guess I was taking notice of the fact that that would not likely be followed.

**Senator Stanbury:** The second possibility is the reference to the Supreme Court of Canada. That, I think, is attractive to us

*[Traduction]*

**Le sénateur Grafstein:** Enfin, l'alinéa d) place en second lieu nos obligations internationales. Il dit ceci:

de répondre aux préoccupations en matière de sécurité et, notamment, de remplir les obligations du Canada à l'égard des personnes jouissant de la protection internationale.

Nulle part dans le projet de loi il n'est question de respecter nos obligations internationales, et pourtant nous soulevons la question des abus de ces obligations. Cela me semble être du charabia par rapport au droit traditionnel. Par comparaison à l'époque de Caesar Wright et Bora Laskin, c'est de la bien mauvaise littérature et elle est incompatible avec les principes constitutionnels et internationaux généralement reconnus. Est-ce que j'exagère?

**M. McKay:** Le moins qu'on puisse dire, c'est une approche sélective vis-à-vis les principes internationaux que nous tenons à honorer.

**Le sénateur Grafstein:** J'aurais une dernière question à poser à M. McKay en ce qui concerne les devoirs du Sénat d'obtenir des avis juridiques. Le ministre nous a dit que le ministère de la Justice et le ministère de l'Emploi et de l'Immigration ne pouvaient nous communiquer les avis qu'ils avaient reçus, mais que d'une façon générale, le tout était conforme à la constitution. Nous sommes devant une contradiction; il y a votre témoignage et celui du Barreau, contre le point de vue du ministre qui est aussi celui du premier avocat de la Couronne. Que pouvons-nous faire?

**M. McKay:** Le plus objectivement possible, je dirais que vous devez vous efforcer de juger en toute honnêteté les témoignages que vous avez reçus, y compris les avis juridiques provenant de différentes sources. Pour être franc, nous ne prétendons pas que notre opinion juridique aille dans le même sens.

Vous devez évaluer tout cela en fonction de votre rôle de sénateur qui est de veiller à ce que les lois soient adoptées dans les règles et selon la constitution. En dépit des avis que vous pouvez recevoir des conseillers de la Couronne, vous êtes toujours libre de considérer d'autres points de vue et de n'être pas d'accord.

**Le sénateur Grafstein:** Peut-être que je reviendrai sur cette question-là tout à l'heure en interrogeant vos collègues.

**Le sénateur Stanbury:** Vous venez de nous décrire trois solutions possibles qui s'offrent à nous. Vous avez dit préférer la troisième, soit amender le projet de loi pour le rendre applicable. Nous avons appris cependant de quelle manière le gouvernement traitait les amendements que nous lui proposons. À partir de cette expérience il est fort probable—et je pense que le gouvernement a déjà fait quelques observations à ce sujet—que ces amendements nous seront retournés avec recommandation d'adopter le projet de loi tel quel, sinon...

**M. McKay:** Je suis d'accord. En fait, pour cette même raison, je privilégie le renvoi. Bien que l'amendement soit une des solutions, je suppose que j'ai tenu compte du fait que cette solution ne serait pas retenue.

**Le sénateur Stanbury:** La deuxième possibilité est le renvoi à la Cour suprême du Canada. Du point de vue politique, c'est

[Text]

in a political sense. We would rather have the court say that we were right and the government was wrong than try to get it across to the public through what is, usually, an unfriendly media. Probably, politically, that would be the course we could choose.

However, we have been told several times by some of the experts that you have referred to that the bill does not accomplish its stated purposes, that it would be no loss whatsoever and it would not change the course of the reception of refugees one iota if we simply rejected the bill and it were never passed. Would you agree with that analysis?

**Professor McKay:** Again, I do not know enough about the refugee situation to talk about the practical impact of that. I would have no objection whatsoever to the rejection of the bill. I guess I am taking notice of the fact that that is likely to be a politically difficult course for you to pursue. In that sense I, too, was trying to be political in suggesting the reference as the most politically viable of the various options. I would have no objection to the scuttling of the bill.

**Senator Stanbury:** One of the members of our committee, who, unfortunately, is not here at the moment, if I understood him correctly, has indicated on several occasions that he feels that the proposed section 2.1 and the proposed section 91.1, which deals with the turning away of ships, set a context within which any court could interpret the requirements of the act. In other words, those provisions would not really be interpreted as harshly as you say they would, owing to the nature of the purposes set out in the proposed section 2.1 and the fact that the Convention is to be observed in any event in terms of the turning away of passenger ships. He feels that they set a context within which the other sections of the act would be interpreted.

**Professor McKay:** I have two quick responses to that. One would be to say that, because that particular section refers to the Convention as a limit and other sections do not, the more likely interpretation would be that only those sections would be limited by the Convention. The normal rule—although it can be a guide to interpreting the Charter—would be that international law has no immediate effect on domestic law. While it is true that the Convention might limit the severity of that one particular provision—the turning away of ships, it would not necessarily limit other provisions which are silent as to the effect of the convention. Secondly, as a general matter, considerations of international law tend to be mere guides and are not crucial, in most cases, in determining the shape of domestic law.

**Senator Stanbury:** Thank you; I do not need to go further than that.

**Professor McKay:** Perhaps I should exit, both to catch my plane and to be fair to my colleagues, Mr. Chairman. I could respond quickly to another question, however, if senators wish.

**Senator Doyle:** My question, Mr. Chairman, is not particularly directed to Professor McKay.

[Traduction]

pour nous une solution intéressante. Nous préférerions que la Cour suprême tranche en notre faveur et contre le gouvernement plutôt que de soumettre la question au public par l'intermédiaire des médias qui nous seraient probablement défavorables. Du point de vue politique, nous pourrions sans doute opter pour cette démarche.

Toutefois, certains des spécialistes que vous avez mentionnés nous ont dit à plusieurs reprises que le projet de loi n'atteint pas son objet, et qu'on ne serait en rien perdant et que la situation des réfugiés ne serait en rien modifiée si le projet de loi était tout simplement rejeté. Êtes-vous de cet avis?

**M. McKay:** Encore une fois, je n'en sais pas suffisamment à leur sujet pour parler des effets pratiques que cela pourrait avoir. Je ne verrais aucune objection au rejet du projet de loi. Je suppose que je tiens compte du fait que du point de vue politique, ce serait pour vous une solution ardue. En ce sens, j'ai moi aussi tenté de faire preuve de sens politique en suggérant le renvoi comme la plus viable des solutions possibles, du point de vue politique. Je ne m'opposerais nullement à ce que le projet de loi soit sabordé.

**Le sénateur Stanbury:** Un des membres de notre comité, qui n'est malheureusement pas ici actuellement, a indiqué à plusieurs reprises, si j'ai bien compris, que selon lui, l'article 2.1 et l'article 91.1 qui concerne le refoulement des navires, fixent le contexte dans lequel un tribunal pourrait interpréter les exigences de la loi. Autrement dit, ces dispositions ne seraient pas interprétées aussi rigoureusement que vous le dites en raison de la nature de l'objet visé à l'article 2.1 parce qu'en cas de refoulement des navires transportant des passagers, la convention sera respectée de toute façon. Il estime que ces objectifs établissent le contexte à l'intérieur duquel les autres articles de la loi seraient interprétés.

**M. McKay:** J'ai deux brèves réponses. Premièrement, compte tenu que cet article particulier traite des limites fixées par la Convention, ce qui n'est pas le cas des autres articles, je crois que l'interprétation la plus probable serait que seul cet article serait assujéti à la Convention. La règle normale, bien qu'on puisse s'en servir pour interpréter la Charte, prévoit que le droit international n'a aucun effet immédiat sur le droit national. Bien qu'il est vrai que la Convention puisse limiter la rigueur de cette disposition particulière, relativement au refoulement des navires, elle ne limiterait pas nécessairement la portée d'autres articles qui ne font pas mention des effets de la Convention. Deuxièmement, de façon générale, les règles de droit international servent seulement de guides et, dans la plupart des cas, elles ne déterminent pas le droit national.

**Le sénateur Stanbury:** Merci; je ne désire pas poursuivre plus loin.

**M. McKay:** Je ferais peut-être mieux de partir, d'abord pour attraper mon avion et aussi pour être équitable envers mes collègues, monsieur le président. Je puis cependant répondre rapidement à une autre question, si les sénateurs le désirent.

**Le sénateur Doyle:** Monsieur le président, ma question ne s'adresse pas en particulier à M. McKay.



## [Text]

**The Deputy Chairman:** Professor McKay, we thank you for being with us today.

Professor Gold, I presume you are next. Please proceed. We will begin with Senator Doyle when we resume questioning.

**Professor Gold:** I would first like to thank senators for allowing me to come today. Let me say at the outset that although I do not have a brief for you today, I could make available in a short time a copy of the notes upon which I am basing my remarks.

Bill C-84 is unconstitutional as it now stands. Whatever option you choose, whatever role you see for yourselves, there is only one option that is precluded to you, and that is to pass this bill as it stands. The Charter of Rights clearly applies to the provisions of Bill C-84. We are not told—and the point was made earlier—what is underlying the opinion of the Government of Canada that this bill conforms to the Charter. We do not know. If that view is based upon the notion that the Charter does not apply to persons not physically present in Canada—those, perhaps, on the ships approaching our waters—then that assumption is clearly wrong, as was held by the Supreme Court of Canada in the *Singh* case.

The essence of the Charter is that it will apply whenever Canadian law is held to apply, as it would in the case of a ship approaching our harbours. If the government believes that the Charter does not apply because somehow those outside Canada have fewer legal rights than those presently in Canada, again that is inconsistent with the decision of the Supreme Court of Canada in the *Singh* case.

Many of my remarks today will focus on the specific clauses of the bill. In a general way, I will try to provide at least the outline of my reasons for concluding that these clauses violate the Charter of Rights, some more obviously, admittedly, than others. Central to most of my remarks is the conception of section 7, which is fairly easy to express.

The Supreme Court of Canada held in the *Singh* case that a person claiming refugee status has an interest that is protected by section 7, and that interest is in the security of their person. That interest is affected by the threat of harm to them if they were to be returned to a country where they had a well-founded fear of persecution. The Supreme Court also held that interferences with security of person could only be justified if done in accordance with fundamental justice, by which is meant a fair opportunity for the refugee claimant to present his or her case and a fair opportunity to know the case he has to meet.

Professor Beatty outlined his general approach or his sense of the court's general approach to the Charter of Rights, and I completely agree with his analysis. Let me add only one point regarding the application of section 1 of the Charter. Section 1, as senators will recall, is that section which contemplates the limitation of rights. The Supreme Court has made it clear that not every reason that can be advanced to justify a limitation on

## [Traduction]

**Le vice-président:** Monsieur McKay, nous vous remercions d'être venu aujourd'hui.

Monsieur Gold, je présume que vous êtes le suivant. Vous avez la parole. Ensuite, le sénateur Doyle interviendra en premier.

**M. Gold:** Je tiens à remercier les sénateurs de m'avoir autorisé à venir ici aujourd'hui. Tout d'abord, bien que je n'aie pas de mémoire, je vous communiquerai sous peu une copie des notes sur lesquelles est basé mon exposé.

Le projet de loi C-84 est inconstitutionnel dans sa forme actuelle. Quelle que soit l'option que vous retiendrez, quel que soit le rôle que vous désiriez vous attribuer, une seule option demeure inaccessible, c'est l'adoption du projet de loi dans sa forme actuelle. Les dispositions du projet de loi C-84 sont de toute évidence assujetties aux dispositions de la Charte des droits. Comme on l'a déjà souligné, nous ne savons pas sur quoi se fonde le gouvernement du Canada pour soutenir que le projet de loi est conforme à la Charte. Nous l'ignorons. Si ce point de vue repose sur l'argument que la Charte ne peut s'appliquer aux personnes qui ne sont pas physiquement présentes au Canada, c'est-à-dire les passagers des navires qui approchent de nos eaux, cette hypothèse est de toute évidence fautive, comme l'a établi la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Singh*.

Le principe fondamental de la Charte est qu'elle s'applique là où le droit canadien est déclaré applicable, comme dans le cas d'un navire qui approcherait de nos ports. Si le gouvernement croit que la Charte ne s'applique pas parce que ceux qui sont à l'extérieur du Canada auraient moins de droit que ceux qui s'y trouvent, là encore ce serait contraire à la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Singh*.

Une bonne partie de mes observations porteront sur des articles précis du projet de loi. De façon générale, je tenterai au moins de résumer les raisons qui m'amènent à conclure que ces articles violent la Charte des droits, certains de façon plus évidente que d'autres. La plupart de mes observations seront fondées sur le principe de l'article 7, relativement facile à exprimer.

La Cour suprême du Canada a jugé dans l'affaire *Singh* qu'une personne qui demande le statut de réfugié a un intérêt qui est protégé par l'article 7; que cet intérêt se trouve dans la sécurité de cette personne, et que cet intérêt est affecté par le danger qui menace cette personne si elle est renvoyée dans un pays où elle a de bonnes raisons de craindre la persécution. La Cour suprême a également établi que l'atteinte à la sécurité d'une personne n'est justifiée que si elle intervient selon des principes de justice fondamentale; en effet celui qui demande le statut de réfugié peut défendre sa cause et connaître les exigences à satisfaire.

M. Beatty a résumé sa conception générale ou son interprétation de la conception générale de la Cour à l'égard de la Charte des droits, et je suis tout à fait d'accord avec cette analyse. J'aimerais ajouter une précision concernant l'application de l'article 1 de la Charte. Les sénateurs se rappelleront que cet article concerne la limitation des droits. La Cour suprême a clairement établi qu'on ne peut pas invoquer n'importe quelle



[Text]

rights is sufficient. Specifically, the Supreme Court has said in more than one case that arguments of efficiency, of administrative convenience or of saving money and costs are simply not admissible arguments when important rights, such as those under section 7, are implicated.

Accordingly, if some of the government's thinking underlying this bill is that the crisis is so great and our resources are so slim as to justify speedy justice and expedited and different proceedings, I wish to point out that the Supreme Court has disapproved of this kind of reasoning in the context of section 7 of the Charter of Rights. Mr. Justice Lamer, for example, has written that administrative expedience may be admissible and may justify a limitation on rights in cases like natural disasters, the outbreak of war, epidemics and so forth. So only if it can be established that the situation facing our refugee determination process is akin to war or epidemics would arguments based on saving money or administrative convenience be accepted by the court.

Let me turn briefly to some of the provisions of the bill which I think clearly offend the Charter of Rights. The first is clause 11, which has to do with subsection 103.02(1) governing the power to search.

**Senator Stanbury:** That appears at page 11 of the bill.

**Professor Gold:** I believe senators heard last week from a Mr. Paul Copeland, who represented a committee of the Canadian Bar. I simply want to underline my agreement with his analysis on the issue of this clause. It is simply the case that the clause allows a justice of the peace to issue a search warrant if he is satisfied that "there are reasonable grounds to believe that there may be found . . . any thing", et cetera. To the extent that the justice of the peace is given this power, this clause violates section 8 of the Charter, the guarantee against unreasonable search and seizure. In his brief, Mr. Copeland excerpted for members of the committee sections of Chief Justice Dickson's opinion in the case of *Hunter v. Southam*. If I may be permitted, I will refer to just one passage wherein the Chief Justice says:

To associate it with an applicant's reasonable belief that relevant evidence may be uncovered by the search, would be to define the proper standard as the possibility of finding evidence.

He said this is a very low standard and is not the proper standard. In the case of *Hunter v. Southam* concerning the Combines Investigation Act, an analogous provision was struck down as unconstitutional. I suggest that on the face of it, this provision is inconsistent with what the Supreme Court has decided search and seizure has required in an analogous case and cannot be passed in its present form.

A further problem with regard to the power of search relates to subsection 103.02(5), dealt with in clause 11 of the bill at page 12. This concerns powers of search without warrant. It may be that a court would uphold this proposed subsection as justifiable under section 1 of the Charter, but in my view there is a sufficient uncertainty about its constitutionality to justify

[Traduction]

raison pour justifier une restriction des droits. Plus précisément la Cour suprême a déclaré, dans plus d'une affaire, que les arguments reposant sur l'efficacité ou la nécessité administrative, ou encore sur l'économie d'argent et de coût ne sont pas des arguments admissibles lorsque des droits aussi importants que ceux établis par l'article 7 sont en cause.

Par conséquent, si le gouvernement entend invoquer à l'appui de ce projet de loi que la gravité de la crise et la rareté de nos ressources justifient une justice expéditive et des procédures abrégées et modifiées, je tiens à souligner que la Cour suprême a désapprouvé ce genre de raisonnement relativement à l'application de l'article 7 de la Charte des droits. Le juge Lamer, par exemple, a écrit que la nécessité administrative peut être admissible et peut justifier une restriction des droits dans des cas de désastres naturels, de guerre, d'épidémie etc. Un tribunal n'accepterait donc des arguments basés sur l'économie d'argent ou la nécessité administrative que si on pouvait lui démontrer que le processus de détermination du statut de réfugié s'inscrit dans un contexte de guerre ou d'épidémie.

J'aimerais parler brièvement de certains articles du projet de loi qui, selon moi, contreviennent clairement à la Charte des droits. Le premier, l'article 11 du projet de loi, concerne le paragraphe 103.02(1) relatif au pouvoir de perquisition.

**Le sénateur Stanbury:** A la page 11 du projet de loi.

**M. Gold:** Je crois que les sénateurs ont accueilli la semaine dernière M. Paul Copeland, qui représentait un comité du barreau canadien. J'aimerais souligner que je suis d'accord avec son analyse de la question concernant cet article. Celui-ci autorise un juge de paix à décerner un mandat de perquisition s'il est convaincu «qu'il existe des motifs valables de croire à la présence . . . de tous objets», etc. Ce pouvoir conféré aux juges de paix est contraire à l'article 8 de la Charte qui établit une garantie contre les perquisitions et saisies abusives. Dans son mémoire, M. Copeland a cité à l'intention des membres du comité un extrait de l'opinion du juge en chef Dickson dans l'affaire *Hunter c. Southam*. Si vous me le permettez, je vais en citer un passage:

Le fait d'associer cela au motif raisonnable qu'a un requérant de croire qu'une perquisition peut permettre de trouver des preuves pertinentes équivaudrait à considérer la possibilité de trouver des preuves comme une norme acceptable.

Le juge déclare qu'une telle norme est très faible et inadéquate. Dans l'affaire *Hunter c. Southam*, concernant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, une disposition analogue a été jugée inconstitutionnelle. Selon moi, il s'ensuit que cet article n'est pas conforme aux critères de perquisition et de saisie établis par la Cour suprême dans une affaire analogue, et il ne peut par conséquent être adopté dans sa forme actuelle.

Un autre problème concernant le pouvoir de perquisitionner ressort du paragraphe 103.02(5), à l'article 11, page 12, du projet de loi. Il s'agit des pouvoirs de perquisition sans mandat. Un tribunal jugerait peut-être ce paragraphe acceptable en regard de l'article 1 de la Charte, mais à mon avis, l'incertitude concernant la légalité de cette disposition est suffisante

## [Text]

the referral of this provision to a court for an opinion, if not some form of alteration.

The next point to which I would like to address my remarks concerns the security certificates and the process for review, about which Professor McKay spoke. I simply want to underline that the procedure as set out to be followed in the Federal Court clearly violates, in my view, section 7 of the Charter as interpreted by the Supreme Court in the *Singh* decision. If the essence of section 7 is the fair opportunity to present one's case and to know the case that one has to meet, as was pointed out by a number of witnesses before you, notably Ms. Jackman, the possibility that a person will be excluded from the entire proceeding upon the request of the Minister of Immigration or the Solicitor General makes it impossible for that person to adequately know the case he has to meet. It is not saved, in my view, by paragraph 41.4(b), which contemplates the person's being provided with a summary of the information available to the judge. Only to the extent that it is necessary to protect national security should one be excluded from these determinations, as I understand the current practice recognized by the Security Intelligence Review Committee.

Finally, the powers of the Federal Court to review the security certificate do not provide sufficient protection to the person's constitutional rights so as to save him. All of this should be understood against the backdrop of those rules which would bar someone found to be a security risk and a danger to the public from access to the refugee determination process.

So, to summarize this point, not only, as Professor McKay suggested, is there a section 15 problem with hiving off this class of people and treating them to a process different from that which currently exists for the determination of security matters, but the process itself to which they are directed is constitutionally infirm and denies important procedural rights that are at the core of section 7 of the Charter.

Let me skip over the next point, which concerns the denial of access to refugee determination process, only to underline my agreement with Professor Beatty's analysis on that point.

Perhaps I can say a word about the interdiction of ships, clause 8, section 91.1. A number of witnesses who have appeared before you have expressed concern about the risks posed to the passengers on board the ship that is the subject of a ministerial direction. A lot of witnesses are, of course, concerned with the wisdom of the policies underlying the act. I am here as a constitutional lawyer, and I would like to put to you the constitutional problem concerning this provision.

It is true that the law creates an incentive to a ship's captain to harm his human cargo, and that could arguably be held to be a violation of section 7. But a much clearer violation of section 7 is that the determination of the refugee status of the person on board the ship is not being made according to due process or fundamental justice; it is being made by a minister or

## [Traduction]

pour justifier qu'on demande l'avis d'un tribunal, sinon une modification de l'article.

Le point suivant que j'aimerais aborder concerne les attestations de sécurité et la procédure d'examen, dont a parlé M. McKay. J'aimerais simplement souligner que la procédure à suivre telle qu'établie par la Cour fédérale contrevient de toute évidence, selon moi, à l'article 7 de la Charte selon l'interprétation qu'en a faite la Cour suprême dans l'affaire *Singh*. Si l'article 7 vise essentiellement à accorder à un individu une possibilité équitable de défendre sa cause et de connaître les exigences à satisfaire, comme vous l'ont déjà souligné un certain nombre de témoins, notamment M<sup>me</sup> Jackman, la possibilité qu'une personne soit entièrement exclue des procédures à la demande du ministre de l'Immigration ou du Solliciteur général la met dans l'impossibilité de bien savoir à quoi elle doit répondre. J'estime que ce droit n'est pas sauvegardé par l'alinéa 41.4b) qui prévoit qu'il doit être fourni à l'intéressé un résumé des éléments d'information à la disposition du juge. Si je comprends bien la pratique actuelle admise par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, une personne ne pourrait être exclue de la procédure de détermination que dans la mesure où la sécurité nationale l'exigerait.

Enfin, les pouvoirs de la Cour fédérale d'examiner l'attestation de sécurité n'assurent pas une protection suffisante des droits constitutionnels de la personne en cause, au point de garantir sa sauvegarde. Tout cela doit être compris à la lumière de ces règles qui empêcheraient une personne considérée comme un risque du point de vue de la sécurité et comme un danger public d'accéder à la procédure de détermination du statut de réfugié.

Pour résumer, non seulement, comme l'a dit M. McKay, y a-t-il un problème relativement à l'article 15 dès lors qu'on écarte cette catégorie de personnes et qu'on les soumet à une procédure différente de celle qui existe actuellement en matière de détermination des questions de sécurité, mais la procédure elle-même à laquelle sont soumises ces personnes est constitutionnellement inadéquate et nie les droits importants en matière de procédure qui sont au cœur de l'article 7 de la Charte.

J'aimerais passer tout de suite au point suivant, qui concerne le refus d'autoriser l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié, simplement pour souligner mon accord avec l'analyse qu'a faite M. Beatty à ce sujet.

Je me permettrai de dire quelques mots au sujet de l'interdiction de navires visée par l'article 8 du projet de loi (art. 91.1). Un certain nombre de témoins vous ont exprimé des craintes au sujet des risques pour les passagers des navires qui font l'objet d'une directive ministérielle. Beaucoup doutent du bien-fondé des principes sous-jacents au projet de loi. Je suis ici en tant que juriste constitutionnel, et j'aimerais faire état des problèmes constitutionnels que soulève cet article.

La loi incite effectivement le capitaine d'un navire à mettre ses passagers en danger, et on pourrait faire valoir que cela viole l'article 7. Mais une violation encore plus claire de l'article 7 tient du fait que la détermination du statut de réfugié d'une personne à bord du navire n'est pas faite en bonne et due forme et conformément aux règles de justice fondamentale; la



[Text]

his delegate, with no participation in the process by the potential claimants. Given that the Supreme Court of Canada has already told us, in the *Singh* case, that a person claiming refugee status has interest protected by section 7 and must have a reasonable opportunity to make his or her case—otherwise harm might come to them, or harm that we can take account of in our interpretation of the Charter—the ministerial direction to turn a ship away before any procedure is followed to determine the refugee status seems to be a clear violation of section 7. Nor would it be saved under section 1. There are reasonable alternatives to effect the legitimate purpose of punishing those who would circumvent our laws.

Let me turn briefly to the provisions of clause 9—that is, sections 95.1, et cetera—concerning aiding, abetting and counselling. Again you have heard from a number of groups as to why this is unwise, why this hurts people who are simply trying to help people make legal claims. Again I focus on the constitutionality of these provisions. I would focus not on the rights of the counsellors, the church groups—not to deny that they may have rights here—but on the rights of the claimants. These provisions deny to a person seeking refugee status the necessary assistance he requires to properly make his claim. If that is correct, this violates section 7 of the Charter, because once again it denies him the fair opportunity to make his case; and again the court in *Singh* affirmed that this was at the heart of section 7 as it applies to the refugee determination process.

Let me conclude my remarks with a few words about the detention provisions in clause 12—and I am focusing here on section 104.1 on page 20. It is late in the day and I know that you have heard from a number of witnesses that these provisions are unconstitutional—

**Senator Stanbury:** There is no rush.

**Professor Gold:** They have attracted much criticism and comment. I do not want to repeat all of the points that have been made, but I would underline, first, my agreement with Professor Beatty that section 7 seems to be violated by the extension of the period of unreviewable detention, and by the provisions in the act which preclude a person subject to detention from challenging the minister's view that identity has not adequately been established, that a person is a security threat, and so on. It clearly offends section 7.

It seems to me that a system of unreviewable detention is not just, much less fundamentally just, in circumstances where there is a less restrictive alternative—that is, where we can contemplate no violence to the purposes of the legislation by retaining the discretion in the adjudicator.

But, in addition to section 7, in my view these provisions offend the right not to be arbitrarily detained, as guaranteed by section 9 of the Charter. We start with the proposition that

[Traduction]

détermination est faite par le ministre ou son délégué sans la participation de ceux qui sont appelés à demander le statut de réfugié. Étant donné la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Singh*, notamment qu'une personne qui demande le statut de réfugié est protégé par l'article 7 et qu'elle doit avoir une possibilité raisonnable de défendre sa cause, sinon elle risque d'être en danger, un danger dont nous pouvons tenir compte dans notre interprétation de la Charte, une directive ministérielle ordonnant de refouler un navire avant que la procédure de détermination du statut de réfugié ne soit entamée semble constituer une violation évidente de l'article 7. Il pourrait aussi y avoir violation de l'article 1. Il existe d'autres moyens raisonnables de punir ceux qui contreviennent à nos lois.

J'aimerais parler brièvement de l'article 95.1 et suivants (article 9 du projet de loi) qui concerne le fait d'aider, d'encourager et de conseiller. Beaucoup de groupes se sont prononcés contre le bien-fondé de ces dispositions et ont expliqué comment elles nuiraient à ceux qui veulent simplement en aider d'autres à présenter des demandes légales. C'est l'aspect constitutionnel de ces dispositions qui, encore une fois, retient mon attention. J'insisterai non sur les droits des conseillers, des églises, même si je ne nie pas que ces groupes aient des droits, mais sur ceux des personnes qui demandent le statut de réfugié. Ces dispositions enlèvent à tous ceux qui cherchent à obtenir le statut de réfugié l'aide nécessaire dont ils ont besoin pour défendre leur cause. Elles violent donc l'article 7 de la Charte, parce que cela leur enlève l'occasion de défendre leur cause; d'ailleurs, dans l'affaire *Singh*, le tribunal a dit que ce droit était l'essence même de l'article 7 dans la mesure où il s'applique au processus d'établissement du statut de réfugié.

En terminant, permettez-moi de dire quelques mots au sujet des dispositions relatives à la détention, à l'article 12 du projet de loi (art. 104.1 de la loi) à la page 20. Il est tard, et je sais que certains témoins vous ont déjà dit aujourd'hui que ces dispositions étaient anticonstitutionnelles...

**Le sénateur Stanbury:** Rien ne presse.

**M. Gold:** Elles ont suscité beaucoup de critiques et de commentaires. Je ne veux pas revenir sur tous les arguments qui ont été avancés, mais je voudrais souligner, premièrement, que je suis d'accord avec M. Beatty lorsqu'il dit que la prolongation de la période de détention, qui ne fait pas l'objet d'un examen, et les dispositions de la loi qui empêchent une personne détenue de contester l'opinion du ministre voulant que son identité n'ait pas été clairement établie, que la personne constitue une menace à la sécurité du pays, etc., m'apparaissent violer l'article 7 de la Charte. Elles sont en contradiction flagrante avec ce dernier.

Il me semble que la détention sans examen n'est pas conforme à la justice et encore moins à la justice fondamentale lorsqu'il existe une solution de rechange moins contraignante, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas de raison de craindre des actes de violence, au sens qu'en donne la loi, en conservant à l'arbitre son pouvoir discrétionnaire.

Mais à mon avis, ces dispositions sont également contraires au droit de ne pas être détenu arbitrairement, qui est garanti à l'article 9 de la Charte. Nous partons du principe que la déten-



## [Text]

although lawful a detention may still be arbitrary. This was a point made by, among others, Dean Chevrete at the Université de Montréal, in his written work.

The core idea that I would like to communicate is that the ministerial decision to seek and extend detention is essentially unreviewable, and this therefore puts into place a system that allows for arbitrariness. This is not to suggest that the minister might ever act arbitrarily, but the system allows for arbitrariness. Just as the Supreme Court of Canada, in the case of *Hunter v. Southam*, which concerned the Combines Investigation Act, insisted that the law and the system set up by law for search and seizure in that case could itself be reasonable, and focused on the reasonableness of the system rather than on the reasonableness of the individual search effected pursuant to the system, so too would a court focus on the arbitrariness or potential for arbitrariness in the system as set up in this clause, and not exclusively on whether or not a particular exercise of ministerial discretion was or was not arbitrary.

So, in my view, a good case can be made for this provision violating not only section 7 but also section 9. We ask again, can this be saved, or would this be saved, under section 1? Again, Professor Beatty's general summary of the Supreme Court's approach provides the answer—

**Senator Grafstein:** You mean section 2(1).

**Professor Gold:** No, section 1 of the Charter. In other words, it is one thing for me to say that it violates the Charter, and focusing here on the circumstance right, whether it is section 7, section 15 or what have you, but the second stage of the analysis must always be to inquire as to whether it is a reasonable limit. Professor Beatty's analysis of section 1 is helpful and suggests that the answer would be that section 1 would not save this clause, unless it could be established that there is no other way to achieve the purposes of the act—and here perhaps I can suggest that it is not necessarily the purposes as set out in the statement of purposes, but the purposes that a court might infer underlie the act. Can it be said that there is no less restrictive way to achieve the legitimate purposes of refugee legislation? It seems to me with respect to the opposite view that, if we look at the current system and consider the amendments that have been suggested by the Canadian Bar Association—notably amendment 41 on page 11 of their brief—there are alternatives that would violate rights to a much less degree than the ones currently before us. So again I conclude that on this count, as in all the others, the bill simply fails to take account of the demands of the Charter as authoritatively expressed by the Supreme Court of Canada, and, whatever the reasons underlying the manner in which the government has drafted this legislation, they do not absolve this committee from the responsibility of considering the constitutionality of the legislation and refusing to pass it, if in your view it fails to conform to the Constitution. Thank you.

## [Traduction]

tion peut être à la fois légale et arbitraire. Ce point a notamment été développé par M. Chevrete, doyen de l'Université de Montréal.

La notion essentielle que je tiens à vous communiquer, c'est qu'avant tout, la décision du ministre de demander la prolongation de la détention ne peut faire l'objet d'un examen et que cela revient à instituer un système qui autorise l'arbitraire. Je ne veux pas dire par là que le ministre pourrait agir arbitrairement, mais simplement que le système est propice aux décisions arbitraires. Tout comme la Cour suprême du Canada, dans la poursuite de *Hunter c. Southam*, intentée aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, a insisté sur le fait que la loi et la procédure qu'elle établit en matière de perquisition et de saisie pouvaient en soi être raisonnables dans l'affaire en question et a mis l'accent sur le caractère raisonnable de cette procédure plutôt que sur celui de la perquisition exécutée dans son cadre, de même un tribunal mettrait surtout l'accent sur le caractère arbitraire de la procédure établie aux termes de cet article ou sur le danger de décisions arbitraires qu'elle comporte au lieu de se demander uniquement si, dans un cas donné, le ministre a arbitrairement exercé son pouvoir discrétionnaire.

Donc, à mon avis, on pourrait facilement prétendre que cette disposition viole non seulement l'article 7 de la Charte, mais aussi l'article 9. Nous nous demandons si elle serait conforme à l'article 1. Encore une fois, le résumé général fait par M. Beatty de l'approche de la Cour suprême nous donne la réponse...

**Le sénateur Grafstein:** Vous voulez dire le paragraphe 2(1).

**M. Gold:** Non, je parle de l'article 1 de la Charte. En d'autres termes, il est facile de dire que l'article viole la Charte et d'insister sur le droit garanti dans les circonstances, qu'il le soit par l'article 7, l'article 15 ou un autre, mais la deuxième étape de l'analyse consiste toujours à déterminer si les limites sont raisonnables. L'analyse que M. Beatty a faite de l'article 1 est utile et nous permet de croire que cette disposition ne serait pas conforme à l'article 1, à moins qu'on puisse établir qu'il n'existe aucun autre moyen de réaliser l'objet de la loi; à ce stade, permettez-moi de vous dire qu'il ne s'agirait pas nécessairement de l'objet énoncé dans le projet de loi, mais plutôt de celui qu'un tribunal pourrait considérer comme l'objet implicite de la loi. Peut-on dire qu'il n'existe aucun moyen moins contraignant d'atteindre l'objet du projet de loi? Il me semble, au contraire, que si l'on envisage le système actuel à la lumière des amendements que l'Association du barreau canadien a proposés, notamment l'amendement n° 41, à la page 11 de son mémoire, il existe des solutions de rechange qui violeraient les droits à un degré beaucoup moindre que celles qui sont actuellement proposées. Donc, je conclus, à cet égard comme aux autres, que le projet de loi ne tient pas compte des exigences de la Charte, comme les a savamment exprimées la Cour suprême du Canada, et que quelles que soient les raisons qui ont incité le gouvernement à rédiger le projet de loi dans sa forme actuelle, le comité a le devoir de tenir compte de la constitutionnalité du projet de loi et de refuser de l'adopter s'il estime qu'il n'est pas conforme à la constitution. Je vous remercie.

[Text]

**Professor Dale Gibson, University of Manitoba:** I am beginning to regret that I agreed to speak last. I have been desperately trying to find something with which I can disagree, because I wanted to appear to you to be an independent witness. The fact is that I utterly and totally agree with everything that my colleagues have said and a good deal that others who have appeared before you have said. To that effect words and even platitudes have been provided for me, such as Senator Grafstein's, "This is a constitutional massacre". This bill is full of constitutional dead bodies or bodies that would be murdered in a constitutional sense.

However, I do have one or two random thoughts to add. I would like to pick up on one comment offered by one of the senators as being a response from the government. It was to the effect, "Trust us. There may well be some provisions in the bill which, if interpreted in a narrow way or applied in an unfair way, would create constitutional problems, but we know that we have to administer this legislation in the light of the Convention, and we are reasonable people and so are our officers." A very famous American constitutionalist, Oliver Wendell Holmes, many years ago pointed out that statutes had to be written so as to be interpreted and applied, not by reasonable people of good will, but by what he called bad men intent upon using the legislation for evil purposes or for unacceptable ends. I would add to Holme's dictum that one should also draft legislation in a way that it cannot be abused by careless people.

Review of the Charter in the courts is exactly the same. What the courts are concerned about is whether the legislation could be used for improper ends, whether they be careless or intentional, and whether it has a potential for violation of the Charter. Indeed, the courts in recent years have even been looking for those hidden traps in legislation that are not intended by anybody to create problems but which might have the unintended effect of violating the Charter. If we look at the legislation from that point of view, I submit that the words of the senator, "constitutional massacre", are absolutely accurate. There are mines throughout the legislation.

All I can add to that is to identify one or two bodies that have not been as well identified by others. If I may, I would like to pick one or two esoteric items that have not received a lot of comment, just to add to the more general and, I admit, more important items of my colleagues. For example, with regard to proposed section 91.1 on the interdiction of ships, which Marc Gold addressed, I utterly agree that the main problem is that it violates section 7 of the Charter in denying incoming refugees an opportunity to a fair hearing. I would also point out that the language of that section would permit the ship to be turned back if any person were thought to be an illegal immigrant. If one individual on the entire ship is thought to be an illegal immigrant, the entire ship may be turned back, even though the ship may have a number of Canadian citizens on board. Under section 6 of the Charter a Canadian citizen has the right to come into the country at any

[Traduction]

**M. Dale Gibson, Université du Manitoba:** Je commence à regretter d'avoir accepté de prendre la parole le dernier. J'ai essayé désespérément de trouver des failles dans ce que j'ai entendu, parce que je voulais montrer que je suis un témoin indépendant. En fait, je suis absolument d'accord avec mes collègues sur tout ce qu'ils ont dit et sur une bonne partie des autres témoignages que vous avez entendus. En effet, mes prédécesseurs ont dit tout ce que j'avais l'intention de dire, y compris les lieux communs. Ainsi le sénateur Grafstein a dit que le projet de loi était «un massacre constitutionnel». En effet, le projet de loi est rempli de cadavres ou de condamnés.

Il m'est cependant venu une ou deux idées que je pourrais vous exposer. Je voudrais revenir à une observation qu'un sénateur a fait et dont il a dit qu'elle était la réponse du gouvernement. La voici en substance: «Faites-nous confiance. Il se peut très bien que le projet de loi comporte des dispositions qui, si elles étaient interprétées par un esprit étroit ou appliquées de façon injuste, créeraient des problèmes sur le plan constitutionnel, mais nous savons que nous devons appliquer ces mesures à la lumière de la convention et nous sommes des gens raisonnables, de même que nos fonctionnaires». Il y a de nombreuses années, un constitutionnaliste américain très réputé, Oliver Wendell Holmes, a souligné que les lois doivent être écrites comme si elles devaient être interprétées et appliquées non par des gens raisonnables et de bonne volonté, mais par ce qu'il a appelé des gens méchants résolus à se servir de la loi à des fins inavouables ou inacceptables. J'ajouterais à cela qu'on devrait toujours rédiger les lois de façon que des gens irréfléchis ne puissent en abuser.

Les tribunaux interprètent la Charte exactement de la même façon. Ce qui les intéresse, c'est de savoir s'il serait possible d'invoquer les lois à des fins illégitimes, que ce soit par étourderie ou intentionnellement, et si elles laissent subsister la possibilité de contrevenir à la Charte. En effet, ces dernières années, les tribunaux ont cherché à déceler dans les mesures législatives les pièges cachés susceptibles de causer des problèmes que personne n'avait jamais eu l'intention de créer, mais qui pouvaient avoir l'effet indésiré de permettre des violations de la Charte. Lorsqu'on envisage le projet de loi C-84 sous cet angle, je crois que les paroles du sénateur, lorsqu'il a parlé de «massacre constitutionnel», constituent une description absolument exacte. Ce projet de loi est un véritable champ de mines.

Je voudrais simplement en déterrer une ou deux qui semblent avoir plus ou moins échappé à l'attention des autres témoins. Donc, si vous me le permettez, je voudrais vous entretenir de ces deux sujets dont mes collègues n'ont pas beaucoup parlé et qui s'ajoutent aux problèmes plus généraux et, j'en conviens, plus importants qu'ils ont dénoncés. Par exemple, en ce qui concerne le nouvel article 91.1, qui porte sur l'interdiction faite aux navires d'entrer dans les eaux canadiennes et dont Marc Gold a parlé, je suis tout à fait d'accord, moi aussi, que la principale lacune de cette disposition est qu'elle est contraire à l'article 7 de la Charte, car elle prive les réfugiés du droit à une audience équitable. Je tiens aussi à souligner que le libellé de l'article permettrait aux autorités de refouler un navire à l'extérieur des eaux canadiennes si elles estimaient qu'un de ses passagers est un immigrant illégal. Si un seul des passagers est considéré comme un immigrant illégal, les autori-



## [Text]

time without hindrance. So to turn back a vessel with Canadians on board would be a violation of the Charter, quite apart from the major violation of the rights of the refugees. By the way, if I were a ship captain or someone wanting to bring in a shipload of illegal refugees, I would make sure that there were two or three Canadians on board, so as to defeat the purpose of proposed section 91.1.

Another not-too-commented-upon measure or problem that strikes me relates to the search and seizure provisions. You will recall the lengthy provisions about the seizure of vehicles and the fact that power is given to the minister to determine, after a period of time, whether the vehicle has, in the minister's opinion, been used for the violation of the act. If so, there is only one possible review of that ministerial decision. That review is by the court. Upon first analysis, that measure seems reasonable and fair. I am talking about proposed sections 103.14 and 103.17. Proposed section 103.14 says, first, that the minister will make the decision whether the vehicle was used illegally, and, secondly, that there is no review except under proposed subsection 103.17(1). That subsection, which is on page 17 of the bill, reads:

A person who requests a decision of the Minister under section 103.14 may, within ninety days after being notified of the decision, appeal the decision by way of an action to the Federal Court—Trial Division in which that person is the plaintiff and the Minister is the defendant.

This is a very subtle way of denying the presumption of innocence. Let me give an example in a totally different context. Let us say that there is a provision in the Criminal Code that says that, if the Police Chief decides that you have violated a certain law you shall pay the Police Chief damages in the form of your automobile. The Police Chief will then decide whether or not to keep the automobile and if you want it back you will have to sue him. Therefore, you will have to bring a civil action, in which case, in order to get your car back, the onus is upon you to prove that you did not violate the law. This provision would reverse the presumption of innocence. The individual alleged to have violated the act is put in the situation of having to prove innocence in order to get his vessel back.

I have one final point, and it is not an esoteric one. My major concern of all these constitutional violations relates to the item that several of my colleagues have addressed, namely, the certificate with respect to nonpermanent residence. I want to go through the process. As I understand it, what would happen here is that someone, let us say from the FBI or some unknown police organization, provides the minister with the report. That report will be about an individual and it may be

## [Traduction]

tés peuvent refouler le navire et l'ensemble de ses passagers, même si certains d'entre eux sont des citoyens canadiens. Aux termes de l'article 6 de la Charte, un citoyen canadien a le droit d'entrer dans son pays n'importe quand sans qu'on puisse l'en empêcher. Par conséquent, le fait de refouler un navire qui a des Canadiens à son bord serait en contravention de la Charte, abstraction faite de la violation encore plus grave des droits des réfugiés. A ce propos, si j'étais capitaine d'un navire et que tous mes passagers étaient des réfugiés illégaux que je voulais faire entrer au Canada, je prendrais à mon bord deux ou trois citoyens canadiens de manière à contourner le nouvel article 91.1.

Il y a une autre mesure dont le caractère douteux me frappe et dont les autres témoins ont peu parlé, et il s'agit des dispositions relatives à la perquisition et à la saisie. Vous vous rappellerez les dispositions exhaustives sur la saisie de véhicules; c'est au ministre qu'il revenait de déterminer, après un certain délai, si un véhicule servait à perpétrer un acte en contravention de la loi. Lorsque c'était le cas, il n'y avait qu'un seul moyen de contester la décision du ministre et c'était d'aller devant les tribunaux. En première analyse, cette mesure semble raisonnable et juste. Je parle des nouveaux articles 103.14 et 103.17. Selon le premier, le ministre décidera si le véhicule servait à un usage illégal, et les seuls recours possibles sont prévus au nouveau paragraphe 103.17(1), à la page 17 du projet de loi. En voici le texte:

Toute personne qui a demandé que soit rendue une décision en vertu de l'article 103.14 peut, dans les quarante-vingt-dix jours suivant la communication de cette décision, en appeler par voie d'action devant la Division de première instance de la Cour fédérale, à titre de demandeur, le ministre étant le défendeur.

C'est là une façon très subtile de nier au demandeur la présomption d'innocence. Permettez-moi de vous donner un exemple dans un contexte tout à fait différent. Disons qu'une disposition du Code criminel prévoit que si le chef de police décide que vous avez contrevenu à une certaine loi, vous devez lui payer des dommages sous la forme de votre automobile. Le chef de police décidera alors s'il gardera ou non l'automobile et pour la récupérer, vous devrez le poursuivre. Par conséquent, vous devrez intenter une action au civil, auquel cas c'est à vous qu'il incombera de prouver, pour pouvoir récupérer votre voiture, que vous n'avez pas violé la loi. Cette disposition produit un transfert de la présomption d'innocence. L'individu qui est présumé avoir contrevenu à la loi est mis dans l'obligation de prouver son innocence pour pouvoir récupérer son navire. Un dernier point, qui est évident pour tous. Toutes ces violations de la Constitution me préoccupent surtout en ce qui concerne un point que plusieurs de mes collègues ont soulevé, c'est-à-dire le certificat de résidence non permanente.

Permettez-moi de résumer tout le processus. Si je comprends bien, un agent du FBI ou d'une organisation policière fait au ministre un rapport qui peut être plus ou moins détaillé au sujet d'un individu. Selon ce rapport, de l'avis de l'organisation policière, qu'il s'agisse du FBI, de la CIA ou d'une autre, cet individu est un élément subversif.



[Text]

detailed or it may not. It might simply be a report that in the opinion of whatever police organization it is, whether it be the FBI, the CIA or whatever, this individual is a subversive.

That report then goes to the minister; the minister believes the report because the minister has confidence in the CIA. The matter will then be taken to the court, and the Federal Court must look at that report. However, all that the judge sees is the statement that the CIA says that the individual is a subversive.

Then the court is told that the court must give a summary of this to the individual; so the court says to the individual, "There is a report that says you are a subversive." The individual says, "Subversive in what respect? How do I rebut this?" The judge says: "I cannot tell you that, because all we know is that it says you are a subversive. However, you have the opportunity to prove that that is not correct." Mr. Chairman, how do they prove that that is not correct? Since they cannot, the judge then must make a determination, and the judge's determination is not whether the person is a subversive, but whether the decision was reasonable on the basis of the information available to the minister. The information available to the minister is simply a statement that the individual is a subversive. Therefore, on no occasion is there an opportunity to have the validity of the evidence examined. On the surface, it looks as if the Federal Court does it; in reality, the Federal Court does not do it. That, I submit, is a denial of the most fundamental of fundamental rights under section 7 of the Charter of Rights and Freedoms.

I was struck by an irony when one of the senators mentioned that the law officers of the Crown have said: "This bill is constitutional, but we cannot tell you why." Being in that situation, you may well understand the situation of the refugee who is faced with a report that says: "This individual is a subversive, but we cannot tell you why." The fact of the matter is that a real determination cannot be made unless you can get back to the substance of the evidence and deal with that substance of the evidence, and this provision does not permit that. Mr. Chairman, that is all I have to say in this matter.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Professor Gibson. I will call on Senator Doyle to lead off the questioning.

**Senator Doyle:** Thank you. I think perhaps Professor Gold has given at least a partial answer to the question that I have. I am always impressed when someone suggests that senators should get on their white chargers and ride off. The thought of flexing muscles and turning back the legislation is pretty heady stuff, particularly to a committee such as this one, which normally deals very quietly with legislation as it comes from the other place and tries, over a period of time, to find ways in which to improve the legislation and, in some circumstances, even negotiate those improvements before the legislation is disposed of.

I am a layman, and I have difficulty in any situation where I am faced with two batteries of lawyers, the Crown and the defence—

**Professor Gibson:** At least this battery is giving its reasons, senator.

[Traduction]

Le ministre en prend alors connaissance et dès l'abord, il y croit parce qu'il fait confiance à l'organisme dont il émane. Les tribunaux sont alors saisis de l'affaire, et la Cour fédérale doit examiner le rapport. Mais le juge n'a accès qu'au rapport de l'organisme selon lequel l'individu est un élément subversif.

On dit alors au tribunal qu'il doit communiquer un résumé de ce rapport à l'individu concerné. Le tribunal lui fait donc savoir que selon un certain rapport, il est un élément subversif. L'individu demande sous quel rapport il est un élément subversif et comment il peut réfuter l'accusation. Le juge lui répond qu'il ne peut pas le lui dire parce que tout ce qu'il sait, c'est que le rapport dit qu'il est un élément subversif, mais que l'individu aura l'occasion de prouver que c'est faux. Monsieur le président, comment voulez-vous qu'il puisse le prouver? Comme il ne le peut pas, le juge doit alors prendre une décision; il ne doit pas décider si l'individu est un élément subversif, mais si la décision du ministre était raisonnable, compte tenu des renseignements dont il disposait. Or, le ministre n'avait rien d'autre en main qu'une déclaration selon laquelle l'individu était un élément subversif. Il n'y a donc aucun moyen de contester la validité de la preuve. >A première vue, il semble que ce soit à la Cour fédérale qu'il revient de le faire; en réalité, il n'en est rien. Je soutiens que c'est là une violation du droit le plus fondamental parmi les droits fondamentaux protégés à l'article 7 de la Charte des droits et libertés.

J'ai été frappé par une chose paradoxale dont un des sénateurs a informé le comité lorsqu'il a dit que les avocats de la Couronne avaient dit: «Ce projet de loi est anticonstitutionnel, mais nous ne pouvons vous dire pourquoi». On comprend donc facilement la situation dans laquelle se trouve le réfugié qui doit répondre d'un rapport disant qu'il est un élément subversif, mais qu'on ne sait pas pourquoi. En fait, il est impossible de trancher sans connaître le fond de la preuve et sans l'examiner, ce qui ne permet pas cette disposition. Monsieur le président, voilà tout ce que j'avais à dire sur la question.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Gibson. J'invite maintenant le sénateur Doyle à poser la première question.

**Le sénateur Doyle:** Je crois que M. Gold a répondu au moins partiellement à ma question. Je suis toujours impressionné lorsqu'on invite les sénateurs à se mettre sur le pied de guerre. L'idée de renvoyer un projet de loi aux communes suppose une grande détermination, particulièrement pour un comité comme le nôtre qui, normalement, étudie très calmement les projets de loi à mesure qu'ils arrivent de la Chambre basse et essaie de trouver des façons de les améliorer et même, dans certaines circonstances, de négocier les améliorations avant que les projets de loi n'y soient adoptés.

En tant que profane, j'éprouve un malaise lorsque je fais face aux avocats des deux côtés, ceux de la Couronne et ceux de la défense...

**M. Gibson:** Au moins, nous, nous donnons nos raisons, monsieur le sénateur.

[Text]

**Senator Doyle:** You are doing very well in that regard, sir, and I am certainly not criticizing you for it. This afternoon, among other things, I have heard a great defence of the Charter and a good and interesting explanation of how it applies. I have to balance that against an abiding belief that the other side probably has arguments and that before we are finished we will hear them, and they will be made by respectable people who have their own reasons for recommending to the minister and to the people in the other place as they have recommended.

However, you have told us this afternoon that we will run slam-bang into the Charter, no matter how this bill approaches the court, and that it will approach the court in one way or another, whether we try to send it, the Commons tries to send it or an individual tries to send it by going through the process. If we accept that the reasons for getting at legislation in this area have to do with what the government has lumped up and called an emergency, at least we all understand that half of it is, perhaps, ships and such things coming in the night and involving security and the safety of the country, while the other half of it has to do with economic immigrants trying to pose as refugees so that they can find a quick passage into the country, which none of us is willing to have happen since it upsets an immigration system that, while it is not working very well, has a high reputation in other parts of the world.

What I would like to get at is this: if you were sitting down now to frame the legislation yourselves in order to deal with these two matters and you wanted genuinely to approach them in a way that would be effective, just what would you do? If you were members of this committee, what would you do that would not offend the Constitution or would be far less likely to offend the Constitution? What would you do?

**Professor Beatty:** Perhaps each of us can reply to that question, senator. You have heard each of us say that we pretend to know something about the Constitution. However, I think it fair to say that none of us pretends to know as much about immigration or refugee law.

I want to say a couple of general things, and then I will answer your question quite specifically. You have also, I think, heard each one of us come at the problem a little differently. My view about the Charter is perhaps a little different from Professor McKay's view or Senator Grafstein's view, when he says: "Can you not get at the purposes?" My instinct is, no, I do not think courts have a role to play in telling legislatures what the problems of the day are. Therefore, I have some sympathy—even though I think the problem is grossly overblown—with the government when it says that there is an emergency in this country. I think the government has a right to say that, and I would respect that.

However, what is critical and what you want to carry away from this situation is that four different people from four different parts of the country are offering you four different sets of reasons that all come down to a common conclusion: That this bill is unconstitutional. Therefore, each of us will perhaps tell you to do it in a slightly different way.

[Traduction]

**Le sénateur Doyle:** Tâche dont vous vous acquittez très bien, monsieur, et je ne vous blâme certainement pas de le faire. Cet après-midi, entre autres choses, j'ai entendu un vibrant plaidoyer en faveur de la Charte et un exposé très bien fait et très intéressant sur la façon dont elle s'applique. Je reste cependant convaincu que les tenants de l'autre point de vue sont des personnes respectables qui ont des arguments valables à nous présenter et qu'ils avaient de bonnes raisons de présenter des recommandations différentes au ministre et à la Chambre des communes.

Quoi qu'il en soit, vous nous avez déclaré cet après-midi que ce projet de loi contredit carrément les dispositions de la Charte, peu importe la façon dont les tribunaux seront saisis du problème, et ils le seront d'une façon ou d'une autre, que ce soit à cause de nous, des Communes ou d'un particulier. Si nous acceptons que les raisons de légiférer dans ce domaine ont quelque chose à voir avec ce que le gouvernement a qualifié de situation d'urgence—tout au moins nous comprenons tous que cette situation est à moitié attribuable à de nouveaux «réfugiés de la mer», et que cela met en cause la sécurité nationale, tandis que l'autre moitié concerne les immigrants «économiques» qui essaient de se faire passer pour des réfugiés afin de se faire admettre rapidement au pays, ce que personne d'entre nous ne souhaite parce que cela paralyse un système d'immigration qui, même s'il est loin d'être parfait, s'est quand même gagné une excellente réputation dans d'autres parties du monde.

Voici où je veux en venir: si vous deviez refaire vous-même le projet de loi, afin de régler définitivement ces deux problèmes, que feriez-vous? Si vous étiez les membres du comité, que feriez-vous qui n'irait pas à l'encontre de la Constitution ou qui risquerait beaucoup moins de le faire?

**M. Beatty:** Chacun de nous pourrait répondre à cette question, monsieur le sénateur. Nous avons tous prétendu en connaître tant soit peu sur la Constitution. Toutefois, je dois honnêtement reconnaître que personne d'entre nous ne prétend en connaître autant sur les lois qui concernent l'immigration ou les réfugiés.

Je voudrais dire quelques généralités, après quoi je répondrai de façon précise à votre question. Vous vous êtes sans doute aperçus que chacun de nous abordait le problème de façon légèrement différente. Mon point de vue sur la Charte est probablement un peu différent de celui de M. McKay ou du sénateur Grafstein. À mon humble avis, le rôle des tribunaux n'est pas de dire aux assemblées législatives où sont les problèmes. C'est la raison pour laquelle j'éprouve une certaine sympathie pour le gouvernement lorsqu'il dit qu'il y a une situation d'urgence au pays, même si je crois que c'est une grossière exagération. Mais le gouvernement a le droit de le dire, et je respecte son avis.

Toutefois, le hic, c'est que quatre personnes venant de quatre régions différentes du pays vous offrent quatre séries distinctes de raisons qui aboutissent toutes à la même conclusion: ce projet de loi est anticonstitutionnel. Cela explique pourquoi chacun de nous propose une solution légèrement différente.



[Text]

I have read the brief that was presented to you by the Canadian Bar Association which included specific amendments. As I read most of those amendments, they respond to my idea that what is at the core of constitutional review is that a government must draft its legislation sensitive to what I have called the "overkill principle". Therefore, when I see them say: "Nonpermanent residents ought to get the benefit of the review committee rather than the court," that is the way I would draft it.

I also read a statement by one of the church people; I think it was a Mr. Crum. When he appeared before you, he expressed himself in the way in which a layman would. He did not know that principle, of "least drastic means," but he said to you, "This bill is riddled with 'shalls' and I'd change them to 'mays'." In a way, that is what "least drastic means" is telling you. For example, in the detention provisions it is saying that the way that provision should be drawn is not to say that you have to spend so many days in detention. It says to take it to an adjudicator who will make some judgment, and give him some discretion. In Section 4 you say, "We are worried about throwing onto this country people who are dangerous to the public." Well, we don't want to do that; but at the same time, if they are genuine refugees, we don't want to throw them back to the country where we know they are going to be persecuted.

Specifically, I will tell you to look at the CBA amendments, but generally what I will tell you to do is to ask this question: Can each of these sections be drawn more sensitively and more carefully to respect the security of the person or the equality rights—because those are most of the sections we are hearing about—of the individuals who are being governed by this legislation?

I would like to say one other thing, and then I will pass the microphone. I am never able to find a quotation that talks about immigration law or refugee law as being a barometer of the moral value and moral fibre of a country. From my understanding of government it is not inexplicable why a piece of legislation like this can get as overdrawn as it does. It is because there is no constituency. These people are not part of our political process. They are not a group of people who can influence public policy. So it is very easy for government to write with a bold pen, if that is the view they think is out there in the country. What is special about constitutional review and about a bill of rights is that there are limits to them. You have to respect the moral integrity of these people, even though they are not permanent residents and even though they are not Canadians. As Wayne McKay has said, they are subject to Canadian law, and that is the test. If they are, then the law has to be drawn in a way that respects the Constitution.

**Professor Gold:** I would agree with what Professor Beatty has said. One route would be to consider seriously the amendments that were suggested to you.

Let me speak more generally. There is a general consensus that the refugee-determination process needs to be made more effective and more efficient. It has to be expedited, and some

[Traduction]

J'ai lu le mémoire de l'Association du Barreau canadien qui propose des modifications précises. La lecture de ces dernières m'a convaincu que pour la plupart, elles correspondent à mon point de vue sur ce que devrait être l'essence d'un examen constitutionnel: un gouvernement doit élaborer sa législation en tenant compte de ce que j'ai appelé le «principe de l'exagération». C'est pourquoi lorsque je vois le Barreau soutenir que les résidents non permanents devraient avoir la possibilité de se faire entendre par le comité de surveillance et non par le tribunal, je me dis que c'est l'approche que j'adopterais.

J'ai également lu la déclaration d'un représentant d'une Église qui a comparu devant le comité, je crois que c'était M. Crum. Il s'est exprimé en profane sur la question. Il ne connaissait pas le principe en cause, mais il vous a dit qu'il remplacerait «doit» par «peut» dans le projet de loi. En un sens, voilà ce que l'expression «les moyens les moins draconiens» évoque. Par exemple, dans les dispositions sur la détention, on dit qu'il faudrait rédiger le texte de façon à ne pas préciser le nombre de jours qu'une personne doit passer en détention. On propose de s'en remettre à un arbitre qui aura un certain pouvoir discrétionnaire et qui exercera son jugement. Vous dites également que nous nous inquiétons de la possibilité d'accueillir dans notre pays des personnes dangereuses. Ce n'est certes pas ce que nous voulons. Mais au même moment, s'il s'agit d'authentiques réfugiés, nous ne voulons pas les rejeter dans un pays où nous savons qu'ils seront persécutés.

De façon plus précise, je vous invite à examiner les modifications proposées par l'ABC; mais de façon générale, posez-vous cette question: pouvez-vous reformuler chacun de ces articles en termes plus sensibles et plus respectueux de la sécurité de la personne ou des droits à l'égalité, parce qu'il s'agit, dans la plupart des cas, des articles qui seront invoqués par ceux qui seront évalués en fonction de cette loi.

Une dernière chose avant de céder la parole au prochain intervenant. À ma connaissance, on n'a jamais qualifié les lois sur l'immigration ou les réfugiés de baromètres de la valeur morale d'un pays. Je pense que c'est inexplicable qu'une loi comme celle-ci recèle tant d'exagérations. C'est parce que ces gens-là ne sont pas des électeurs. Ils n'ont aucune influence sur la vie du pays. Il est donc très facile pour le gouvernement de les traiter de façon cavalière s'il estime que la population partage son point de vue. Un examen constitutionnel et une déclaration des droits mettent des limites à une telle approche. Vous devez respecter l'intégrité morale de ces personnes, même si elles n'ont pas le statut de résidents permanents ni même celui de Canadiens. Comme M. Wayne McKay l'a dit, le critère déterminant est que ces personnes sont assujetties à la loi canadienne. Si tel est le cas, le projet de loi doit être rédigé d'une façon qui respecte la Constitution.

**M. Gold:** J'abonde dans le même sens que M. Beatty. Vous pourriez examiner sérieusement les modifications qui vous ont été proposées.

Permettez-moi de parler en termes généraux. Personne ne conteste que le processus de reconnaissance du statut de réfugié a besoin d'être amélioré. Il faut accélérer le traitement des



*[Text]*

consideration should be given to ensuring that the system does not get jammed hopelessly with a backlog of cases.

Effective measures have to be taken to deter the trafficking in desperate human beings. The problem with this legislation, as a matter of effectiveness, is that it does not do that particularly well. As has been pointed out to you, directing efforts at ships and saying nothing about airplanes and the like may not be the most effective way.

It seems to me that the following points should be considered. With regard to search and seizure, there is no demonstrable need for exceptional search powers as far as I can see. The general standard as set out in the Criminal Code ought to prevail.

With regard to the security certificates, the case has not been made, as far as I can tell, for removing the determination of security matters from the SIRC to the Federal Court, given the lack of procedural rights as set out in the legislation before the Federal Court. Again, I would recommend retention of the current system, as I would with regard to the denial of access to the refugee-determination process of anyone deemed a security risk and dangerous to the public.

With regard to the interdiction of ships, it has been recommended to you by others that the most effective and humane way to deal with this is to direct the ship, by force, if necessary, to the nearest Canadian port, prosecute the smugglers and put those who are making refugee claims through a fair—perhaps expedited, but a fair—legal process for determination of their status.

With regard to aiding and abetting, the best solution would probably be to delete those initial clauses of Section 95, which seem to be unnecessary, retaining the latter ones to capture those who traffic in human misery.

Finally, with regard to detention, my instinct is to retain the status quo with regard to the detention provisions. There is no sense in which they are not working well.

One route is to consider the thoughtful amendments that have been suggested to you on a clause-by-clause basis. Alternatively, and to return to a point made earlier, as a matter of governmental integrity, if the government rejects your amendments or rejects the route that you take, you nonetheless should signal, in as strong terms as possible, that this law should not be passed in its present form. I have no expertise or legitimacy to advise you on what route to take. However, one thing that needs to be underlined is that only the Government of Canada can refer a case to the Supreme Court of Canada. Your committee, as I understand the rules of the game, could not do so, nor could the Senate as a whole. You cannot refer it, but you can recommend or negotiate or bargain or whatever route best suits you.

Perhaps I can return to the point with which I began. Notwithstanding these options, there is one option that is simply not open to the Senate, and that is that, if you believe that the law is constitutionally flawed, you are not constitutionally

*[Traduction]*

cas et pour ce faire, il faudrait voir à ce que l'arriéré ne paralyse pas définitivement le système.

Il faut prendre des mesures efficaces pour dissuader le commerce d'êtres humains désespérés. Sur le plan de l'efficacité, ce projet de loi n'est pas particulièrement à la hauteur. Comme on vous l'a déjà signalé, contrôler l'afflux d'immigrants qui arrivent par navire et ne pas tenir compte de ceux qui arrivent par avion ou par d'autres moyens n'est peut-être pas la façon la plus efficace d'améliorer le système.

A mon avis, il faudrait examiner les points suivants. En ce qui concerne la perquisition et la saisie, rien, à mon avis, ne justifie les pouvoirs exceptionnels qui sont prévus. La norme générale prévue par le Code criminel devrait prévaloir.

En ce qui concerne les attestations de sécurité, rien ne prouve, autant que je sache, la nécessité de transférer du CSARS à la Cour fédérale l'évaluation des questions de sécurité, étant donné le peu de moyens dont disposeront les requérants devant ce tribunal selon le projet de loi. Encore une fois, je recommanderais le maintien du système actuel, comme je le ferais en ce qui concerne l'impossibilité pour une personne considérée comme un risque pour la sécurité nationale et dangereuse pour la population de se prévaloir du processus de reconnaissance du statut de réfugié.

En ce qui concerne l'interdiction des navires, on vous a déjà fait remarquer que la façon la plus efficace et la plus humaine de régler cette question est d'amener le navire, par la force si nécessaire, au port canadien le plus rapproché, de poursuivre les passeurs et de diriger les revendicateurs du statut de réfugié vers un processus juridique équitable—peut-être accéléré, mais équitable—qui permettra de déterminer leur statut.

En ce qui concerne l'incitation à entrer au Canada, la meilleure solution serait probablement de supprimer le début de l'article 95, qui semble inutile, pour en conserver la dernière partie afin de capturer ceux qui font le commerce de la misère humaine.

Enfin, en ce qui concerne la détention, je garderais le statu quo. Les dispositions actuelles sont bien suffisantes.

Une possibilité qui s'offre à vous est d'examiner les modifications généreuses qui ont été avancées dans l'étude article par article. A tout le moins, comme on l'a déjà fait valoir, si le gouvernement, pour des raisons d'intégrité, rejette vos modifications ou l'approche que vous préconisez, vous n'en devriez pas moins lui faire savoir le plus clairement possible que ce projet de loi ne devrait pas être adopté sous sa forme actuelle. Je n'ai pas la compétence nécessaire pour vous conseiller sur la façon de procéder. Cependant, il faut se rappeler que seul le gouvernement du Canada est habilité à renvoyer une affaire devant la Cour suprême du Canada. Si je comprends bien les règles du jeu, votre comité ne peut pas le faire, pas plus que le Sénat au complet. Vous pouvez toutefois faire des recommandations, négocier, ou utiliser d'autres moyens qui vous conviennent.

J'aimerais revenir au point où j'ai commencé. Malgré toutes les possibilités qui s'offrent à vous, il en est une que vous n'avez pas: si vous estimez que ce projet de loi est anticonstitutionnel, vous n'avez pas le droit de l'adopter. Vous avez l'obli-

*[Text]*

entitled to pass it. You are under an obligation not to pass it if you are satisfied that it is unconstitutional.

Though that would no doubt cause problems far greater problems would be caused by this legislation to the system of justice generally, and to those making claims and to the achievement of the government's legitimate purposes to streamline and make fair and efficient our refugee-determination system. To allow it to go forward and to allow the courts of the country to be cluttered with claims that would take years and millions of dollars to resolve, would not achieve the purposes of the act, especially when at the end of the day, I am confident, much of the law would have been altered and struck down by the courts for its unconstitutionality.

**Professor Gibson:** I have finally found something on which to disagree with my colleagues. Senator Doyle, this may sound tongue in cheek, but it is not. The best solution to the problem would be to say what you think about the legislation and to pass it. The reason I say that is that I believe it will then take much longer for the legislation to come into force.

I would like to go back in history. You no doubt remember what Canadians did to Japanese Canadians during World War II. There was legislation and other governmental action taken under the War Measures Act, which was thought by the majority of Canadians at the time to be entirely justifiable, though, in retrospect, we now see it to have been panic, unnecessary and inhumane.

I believe, personally, that the action taken with respect to refugees in this legislation is a panic measure, is inhumane, improper and in violation of human rights. In the 1940s there was no immediate judicial decision. As a matter of fact, when the matter finally got to a determination by the courts and the Privy Council, the legislation and the regulations under which the Japanese Canadians were dealt with in that manner were held to be valid.

However, a very important point must be made here. Several years had then passed. The panic had passed and Canadian decency had returned. The result was that no Japanese Canadian was ever deported against his or her will under that legislation. Am I wrong, Senator Grafstein?

**Senator Grafstein:** Yes, you are. They were given a choice of either staying or going, but the choice of going was not exactly a choice. There was, in effect, a choice to leave.

**Professor Gibson:** Are we talking about 1948 now?

**Senator Grafstein:** I am talking about 1945 to 1947.

**Professor Gibson:** I am talking about by the time the Privy Council decision was made.

**Senator Grafstein:** By that time, those who were given no choice had exercised that no choice and had left the country, even though children were born in Canada.

**Professor Gibson:** My history lesson, then, is flawed.

*[Traduction]*

gation de le rejeter si vous êtes convaincus qu'il est anticonstitutionnel.

Certes, cela causera des problèmes, mais si vous adoptez ce projet de loi, bien plus grands seront les torts causés au système de la justice en général, aux revendicateurs du statut de réfugié et à la réalisation des objectifs légitimes du gouvernement qui souhaite améliorer et rendre équitable notre système de reconnaissance du statut de réfugié. Permettre que cette loi s'applique et que les tribunaux du pays soient submergés de requêtes pendant des années et au coût de plusieurs millions de dollars rendra impossible la réalisation de l'objet de la loi, surtout lorsqu'au bout du compte, elle aura perdu une grande partie de son mordant et aura été mise en pièces par les tribunaux en raison de son caractère anticonstitutionnel.

**M. Gibson:** J'ai enfin trouvé un sujet sur lequel je ne suis pas d'accord avec mes collègues. Monsieur le sénateur Doyle, cela peut vous paraître un peu exagéré, mais ce ne l'est pas. La meilleure solution à ce problème serait de dire ce que vous pensez du projet de loi et de l'adopter. À mon avis, cela retardera de beaucoup son entrée en vigueur.

J'aimerais que nous fassions un peu d'histoire. Vous vous rappelez certainement ce que les Canadiens ont fait à leurs concitoyens d'origine japonaise pendant la Seconde Guerre mondiale. On a invoqué la Loi des mesures de guerre et pris d'autres mesures que la majorité des Canadiens jugeaient tout à fait justifiables à l'époque mais qui nous apparaissent aujourd'hui, avec le recul du temps, comme des mesures inutiles, inhumaines et prises dans l'effolement du moment.

J'estime personnellement que les mesures prévues par ce projet de loi en ce qui concerne les réfugiés sont du même ordre et violent les droits de la personne. Dans les années 40, il n'y a pas eu une décision judiciaire immédiate. De fait, lorsque les tribunaux et le Conseil privé ont finalement statué sur la question, la loi et les règlements qui avaient permis un tel traitement des Canadiens d'origine japonaise ont été jugés valides.

Il faut toutefois apporter une distinction très importante. Plusieurs années s'étaient écoulées. La panique était tombée, et les Canadiens étaient revenus à un comportement civilisé: aucun Canadien d'origine japonaise n'a jamais été expulsé du pays contre sa volonté en vertu de cette loi, n'est-ce pas, monsieur le sénateur Grafstein?

**Le sénateur Grafstein:** Non, vous avez tort. Ils ont eu le choix de rester ou de partir, mais dans le second cas, ce n'était pas exactement un choix. Ils avaient effectivement la possibilité de partir.

**M. Gibson:** Parlons-nous de 1948?

**Le sénateur Grafstein:** Je parle des années 1945 à 1947.

**M. Gibson:** Je veux dire avant la décision du Conseil privé.

**Le sénateur Grafstein:** Avant cette décision, ceux qui n'avaient pas eu le choix avaient déjà compris et avaient quitté le pays, même si leurs enfants étaient nés au Canada.

**M. Gibson:** Ma leçon d'histoire a fait long feu.



[Text]

**Senator Grafstein:** If you read the Senate record on that, it is fairly clear as to what happened.

**Professor Gibson:** I continue to believe that the process of litigation in the courts on this legislation will take much longer than a Supreme Court reference would, even with the dicker-ing between the Senate and the House of Commons. The result is that the legislation will be held up until, I hope, Canadian decency returns and until we see that this is an unfair and improper way to deal with people seeking refuge in Canada.

I come back to the point I was making—and I apologize if I erred in my history. I remain convinced that, from the point of view of those whose interests are being trampled here, the longer the delay the better, and probably to leave it as it is will create more delay than to send it to the Supreme Court with a reference.

**Professor Beatty:** It is the only point on which we have disagreed, but I cannot let it pass without comment. One of the points Professor McKay made was that you should hold your nose and pass the bill and let the constitutional challenges be brought to it. Professor Gold said that they will be brought from all over the country; they will be brought in disparate ways; there will be conflicting decisions across the country; there will be lives that will be threatened; there will be enormous amounts of money spent; and there will be a prolonged uncertainty.

**Professor Gibson:** I agree with all of that.

**Professor Beatty:** Therefore, it will take much longer than if you goes to the Supreme Court as a constitutional reference immediately. I am just not as sanguine as Professor Gibson that sanity will prevail if we let this chaos proceed.

**Senator Stanbury:** It sounds to me like long-term pain for long-term gain.

**Senator Stollery:** I have a question on a point of information. I am trying to remember what the arguments were in 1976 over section 19, Part III of the Immigration Act, the inadmissible class. That was a controversial issue for the committee in the House of Commons at the time.

As I recall, we took the position that to stop a potentially dangerous person from getting off an airplane, the immigration officer should have the option of keeping him on the airplane on the basis that there might be an attack on the airport. That person could then immediately be sent back, on the same plane, to where he came from. That class of person was not able to make any claims; he was got rid of right away for the sake of public security. What happened to that section?

**Professor Beatty:** I don't know, but let me suggest to you that that was in 1976; in 1982 we have a Charter.

**Senator Stollery:** I understand that.

**Professor Beatty:** My analysis is that there is a less drastic way to handle people who you suspect are threatening to blow up the airport. Moreover, if the person is a genuine refugee,

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Si vous lisez les débats du Sénat sur cette affaire, ce qui s'est passé est très clair.

**M. Gibson:** Je persiste à croire que la révocation de cette loi par les tribunaux prendra beaucoup plus de temps qu'un renvoi à la Cour suprême négocié par le Sénat et la Chambre des communes. La loi restera donc en vigueur jusqu'à ce que les Canadiens reviennent, je l'espère, à une attitude plus civilisée, et jusqu'à ce que nous rendions compte qu'elle constitue un traitement inéquitable et inapproprié des personnes qui demandent refuge au Canada.

Je reviens à mon argument et je vous prie de m'excuser en ce qui concerne ma leçon d'histoire manquée. Je reste convaincu que, du point de vue de ceux dont les droits sont bafoués, plus le délai sera long, mieux ce sera, et il est probable que le fait de laisser le projet de loi tel quel entraînera un délai plus long que si on le renvoyait à la Cour suprême.

**M. Beatty:** Si c'est le seul point sur lequel nous ne sommes pas d'accord, je ne peux le laisser passer sans dire un mot. M. McKay a proposé d'adopter la loi parce qu'elle suscitera des difficultés sur le plan constitutionnel. M. Gold a ajouté que ces difficultés surviendront partout au pays, qu'elles seront soulevées de toutes les façons possibles, qu'il y aura des décisions en contradiction les unes avec les autres d'un bout à l'autre du pays, que des vies seront menacées, que tout cela coûtera très cher et qu'il y aura une incertitude prolongée.

**M. Gibson:** Je suis d'accord avec tout cela.

**M. Beatty:** L'incertitude sera ainsi bien plus longue que si vous renvoyez la question à la Cour suprême immédiatement. Je ne suis pas aussi certain que M. Gibson que le bon sens prévaudra si nous laissons le chaos s'installer.

**Le sénateur Stanbury:** Cela me semble un mal pour un bien à long terme.

**Le sénateur Stollery:** J'aimerais qu'on me renseigne sur un point. J'essaie de me souvenir des arguments qui ont été avancés en 1976 au sujet de l'article 19 de la Partie III de la Loi sur l'immigration et des personnes inadmissibles. Cette question avait suscité la controverse au sein du comité de la Chambre des communes de l'époque.

Nous avons fondamentalement décidé que pour empêcher de débarquer d'un avion une personne susceptible de présenter un danger pour l'aéroport, l'agent d'immigration, si je me souviens bien, avait la possibilité de la forcer à rester dans l'avion pour éviter une attaque de l'aéroport. On pouvait donc renvoyer immédiatement l'individu en question à son point de départ. De telles personnes étaient dans l'impossibilité de revendiquer le statut de réfugié; on s'en débarrassait immédiatement pour des raisons de sécurité publique. Qu'est-il arrivé à cette disposition?

**M. Beatty:** Je ne le sais pas, mais je veux vous dire que c'était en 1976; depuis 1982, nous avons une Charte.

**Le sénateur Stollery:** Je comprends.

**M. Beatty:** Je suis d'avis qu'il existe une façon moins draconienne de traiter les personnes qui à votre avis sont susceptibles de faire sauter un aéroport, dans la mesure où il s'agit



[Text]

surely we should respect the constitutional right not to be sent back to a country where there is a likelihood or a fear of persecution.

**Senator Stollery:** I am sorry, but it was not a question of that.

**Professor Beatty:** They would be denied access.

**Senator Stollery:** They were maintaining that they were refugees. In fact, the argument that persuaded the committee that they were terrorists was that they were—

**Professor Beatty:** But how would you know that without the determination being made?

**Senator Stollery:** I understand that.

**Professor Beatty:** I say let the determination be made at the same time as you detain them.

**Senator Stollery:** But the theory was, and I guess to some extent remains—I don't know if it was ever exercised, because, presumably, it has to do with security matters—that if the person who arrived at the airport was a known terrorist and was carrying explosives and had a plan to blow up the airport, there was then a special need for fast action. Whatever happened, he was not allowed to make any kind of claim. Whatever flight brought him in took him away. Of course, you were dependent on the security services. But what happened?

**Senator Grafstein:** There is a difference.

**Senator Stollery:** There is some similarity. Does anyone know what happened? I would have thought that under the Charter that might well have caused problems.

**Professor Beatty:** I would think that it would. If the concern is with an airplane flying in here loaded with bombs, then write the legislation to cover that rather than basing it on what the minister thinks or on the basis of information that he receives. If that is the problem, say it.

**Senator Stollery:** I am not asking the question in the sense that I think that the bill is a great idea, because I do not; I was just curious as to whether, with all of this enlightenment, you could enlighten me on that particular question.

**Professor Beatty:** No; I am sorry.

**The Deputy Chairman:** We do not have the answer to it.

**Senator Fairbairn:** I believe that my question has basically been answered by all of you. However, I would like to get it on the record anyhow. It is the question of a constitutional reference to the court—and I know that a number of my colleagues do not necessarily support that course. It is one that I particularly do support, and I indeed raised it with the minister when he was before us.

However, I suppose that I do not believe that we should be using this route for each and every piece of legislation; but this particular piece of legislation has a direct effect on peoples' lives and in that sense is due for special consideration. I am also not as confident as Senator Doyle that we in this committee will hear the reasons behind the advice that has been given

[Traduction]

d'authentiques réfugiés, de façon à respecter leur droit constitutionnel de ne pas être renvoyés dans un pays où ils craignent d'être persécutés.

**Le sénateur Stollery:** Je regrette, mais il n'était pas question de cela.

**M. Beatty:** On leur refuserait l'accès.

**Le sénateur Stollery:** Si les personnes soutiennent qu'elles sont des réfugiés? En fait, le comité a acquis la conviction que de telles personnes étaient des terroristes parce que...

**M. Beatty:** Mais comment pourriez-vous le savoir sans que cela soit établi officiellement?

**Le sénateur Stollery:** Je comprends.

**M. Beatty:** À mon avis, il faut que cela soit établi pendant la détention.

**Le sénateur Stollery:** Mais on présumait—et j'imagine que cela vaut encore dans une certaine mesure; je ne sais pas si cela a jamais été confirmé puisque, vraisemblablement, il s'agissait de questions relevant de la sécurité—c'est-à-dire que si un terroriste connu atterrissait au Canada avec des explosifs et projetait de faire sauter l'aéroport, nous devons absolument agir rapidement. Quelles qu'aient été les circonstances, cet individu ne pouvait revendiquer quoi que ce soit. Il devait repartir sur le même vol. Évidemment, nous dépendions des services de sécurité. Mais que se passait-il alors?

**Le sénateur Grafstein:** C'est différent.

**Le sénateur Stollery:** Il y a une certaine ressemblance. Quelqu'un sait-il ce qui se passait? D'après moi, la Charte se serait appliquée et aurait bien pu causer des problèmes.

**M. Beatty:** Je crois que vous avez raison. Si ce qui vous inquiète est l'atterrissage d'un avion chargé de bombes, écrivez-le clairement dans la loi plutôt que de dire: si le ministre estime qu'il y a une menace, ou d'après les renseignements qu'il reçoit. Si c'est cela le problème, dites-le.

**Le sénateur Stollery:** Je ne voudrais pas, par cette question, donner l'impression que ce projet de loi me semble génial, car ce n'est pas le cas. J'aimerais simplement savoir si vous pourriez me donner également des éclaircissements sur cette question particulière.

**M. Beatty:** Non, et j'en suis désolé.

**Le vice-président:** Nous n'avons pas de réponse à cette question.

**Le sénateur Fairbairn:** Je pense que vous avez tous répondu à ma question, mais je voudrais quand même le faire figurer au compte rendu. Il s'agit des renvois à la Cour en matière constitutionnelle, et je sais qu'un certain nombre de mes collègues ne sont pas nécessairement favorables à cette formule. J'ai posé la question au ministre lorsqu'il a comparu devant nous.

À mon avis, il ne convient pas de recourir à cette procédure pour chaque mesure législative; mais lorsqu'il s'agit d'une mesure qui a un effet direct sur la vie de certaines personnes, elle mérite une attention spéciale. Contrairement au sénateur Doyle, je ne suis pas certaine que le comité puisse apprendre les motifs de l'avis donné au ministre, étant donné le secret qui

[Text]

to the minister, given the traditional secrecy surrounding the opinions of the law officers of the Crown. That is why I brought it up with the minister when he was before us. He said first of all, naturally, that he had confidence in the advice of the law officers of the Crown, although he conceded that there would be court challenges, but he felt that the legislation was safe.

One reason he gave me for not proceeding with a reference to the Supreme Court was the element of time. In his view it would be a long, frustrating, expensive process, when in his view the legislation had a considerable degree of urgency. What I hear today is the opposite of that.

**Professor Gibson:** It is shorter and cheaper.

**Professor Gold:** I am not sure that I can improve upon "shorter," but I would say shorter, cheaper and fairer. Both for reasons of principle and for more pragmatic reasons I would advise the minister otherwise.

The matter of principle is not unimportant. Reasonable people disagree about matters of constitutional interpretation—that is one thing that is clear in teaching law and in working in the area. This legislation seems so clearly to offend the Charter that I have been led to conclude that the government's theory of its constitutionality must rest upon some notion that in a fundamental way the Charter does not fully apply to whole parts of this or, alternatively, that the crisis is of such a dimension that it would persuade a court to hold its nose and uphold the constitutionality.

If that is right, in my view their underlying theory of the Charter is just plain wrong—and not because of some fancy theory that academics make a living bandying about, but because of what the Supreme Court has clearly said in its leading decisions as well.

So the question of principle is not only that one should not pass unconstitutional laws, but that we have to get these things resolved. The Supreme Court will resolve it authoritatively and will do so in a way that will introduce some stability and certainty into a regime. After all, as you point out in your question, Senator Fairbairn, peoples' lives are at stake in this matter. One should be very careful about putting into place very dramatic government powers that have a significant impact on people's lives, to say nothing of their constitutional rights. As a more practical matter, the government will quickly find it will be spending much more money defending three dozen lawsuits across the country arising in desperate circumstances than it would in mounting one proper reference before the Supreme Court. For reasons of both principle and practice, the reference is a better route in my view with respect to difference of opinion than simply letting it go.

**Professor Beatty:** I am sure that among constitutional lawyers you will hear a debate as to how appropriate constitutional references generally are. It is a peculiarly Canadian phenomenon. You cannot do it in the United States. There is a body of opinion that says it is inappropriate.

[Traduction]

entoure habituellement les opinions des avocats de la Couronne. C'est pourquoi j'ai posé cette question au ministre lorsqu'il a comparu devant nous. Il a dit tout d'abord, naturellement, qu'il faisait confiance à l'opinion des avocats de la Couronne et il a reconnu que la décision serait certainement contestée devant la justice, mais il a trouvé que c'était une bonne mesure.

Il a notamment contesté le renvoi à la Cour suprême à cause de l'élément de temps. À son avis, une telle procédure est longue, contraignante et coûteuse dans le cas d'une mesure législative urgente. On nous dit le contraire aujourd'hui.

**M. Gibson:** C'est plus rapide et moins cher.

**M. Gold:** À mon avis, c'est plus rapide, moins cher et plus juste. Aussi bien pour des raisons de principe que pour des raisons d'ordre pratique, je donnerais un conseil différent au ministre.

La question de principe est importante. Il y a des divergences d'opinion entre personnes tout à fait compétentes en matière d'interprétation de la Constitution; on peut le constater très facilement, aussi bien dans l'enseignement du droit que lorsqu'on travaille dans ce domaine. Cette mesure législative semble si contraire à la Charte que j'en suis amené à conclure que la thèse du gouvernement quant à sa constitutionnalité repose nécessairement sur l'idée que la Charte ne s'applique pas intégralement à toutes les parties de la loi, ou bien que la crise est si grave qu'un tribunal refuserait, par prudence, de contester la constitutionnalité de cette mesure.

Si tel est le cas, il s'agit là, à mon avis, d'une interprétation totalement fautive de la Charte, non pas à cause d'une de ces théories fantaisistes qui font les délices des universitaires, mais à cause de la jurisprudence tracée par la Cour suprême dans ses grands arrêts.

Par conséquent, la question de principe, c'est non seulement qu'il ne faut pas adopter de loi contraire à la Constitution, mais également qu'il est indispensable de résoudre les problèmes de ce genre. La Cour suprême peut les résoudre avec toute l'autorité voulue, et elle le fera de manière à mettre en place une structure sûre et stable. Comme vous l'avez fait remarquer dans votre question, sénatrice Fairbairn, il y va concrètement de la vie de certaines personnes. Il convient de faire preuve de la plus grande prudence avant de confier à l'exécutif des pouvoirs étendus sur la vie de certaines personnes, sans parler de leurs droits constitutionnels. De façon plus concrète, le gouvernement ne tardera pas à constater qu'il lui en coûte beaucoup plus cher de se défendre dans plusieurs dizaines de procès provoqués dans l'ensemble du pays par des situations désespérées, qu'il lui en aurait coûté de soumettre un renvoi à la Cour suprême. À mon avis, le renvoi constitue une meilleure solution en cas de divergence d'opinions, aussi bien pour des raisons de principe que pour des considérations d'ordre pratique.

**M. Beatty:** Les avocats constitutionnalistes ne manqueront pas de débattre de la pertinence des renvois constitutionnels. Il s'agit là d'un phénomène bien canadien, qui ne pourrait se produire aux États-Unis. Il est du reste contesté par tout un courant d'opinion.



[Text]

What Professor Gold is saying is that, if ever there was a bill that seemed appropriate for a reference, it is this one, partly for the reason you give, that is, the urgency of life at stake or which could be threatened, and partly for the reason that there are so many different provisions to this legislation that are, in a lot of people's minds, constitutionally suspect. Someone may challenge the detention provisions; someone may challenge the security review procedures; someone may challenge the denial of access provisions; and so on. That will defeat the purposes of this bill as espoused by the minister.

I am shocked to hear that they will not release the opinion.

**Senator Grafstein:** That is contained in the transcript.

**Professor Beatty:** I read the transcript of Mr. Black's evidence. It seems to me that constitutional litigation is something very different and very special. I like to think of it as a kind of conversation between generally disadvantaged minorities and government.

**Senator Grafstein:** If we ask the minister that particular question when he returns, what legal authority have you to support that contention?

**Professor Beatty:** If you follow the analysis that anyone of us has laid out for you, when you get to court, government will have to say that the purposes of this legislation demand powers this broadly drawn and they will have to bring evidence to prove that.

Why conduct government under a hat? Why do you have to search for reasons in a free and democratic society? This is the conversation that is going to be held in court.

**Senator Grafstein:** To be fair to the minister, he said that it was, in effect, executive privilege.

**Professor Beatty:** What he is saying is that it is executive privilege with respect to a law that governs him. He is saying that he does not have to explain why it is that he is behaving "constitutionally". This seems to me to be quite different from any other kind of executive privilege in terms of a policy matter. This is a matter of acting constitutionally. It is not a matter of acting smartly, wisely or fairly, it is a matter of acting constitutionally.

I would say that he has an obligation to make known what reasons he has. We have never had a Charter before. We have never had a constitution that governs governors' behaviour.

**Senator Fairbairn:** Although the Charter may be new, the stance of government and bureaucracy against revealing anything to do with opinions of the law officers of the Crown is still with us.

**Professor Beatty:** I am sure it is.

**Senator Fairbairn:** Although we are dealing with new circumstances, the course of a reference to the court is one that logically appeals to me.

**Professor Beatty:** I would be shocked, after hearing all of the evidence from people who have come forward and who have left briefs with you telling you that this is unconstitu-

[Traduction]

Ce que veut dire M. Gold, c'est que s'il existe un projet de loi qui doit faire l'objet d'un renvoi, c'est bien celui-ci, d'une part pour la raison que vous indiquez, à savoir l'urgence de la mesure pour toutes les personnes dont la vie ou la sécurité est en jeu, et d'autre part, parce que ce projet de loi comporte, pour un grand nombre de gens, de nombreuses dispositions constitutionnellement suspectes. On pourrait contester les dispositions en matière de détention, les modalités du contrôle de sécurité, les dispositions concernant le refus d'accès, etc. Tout cela est incompatible avec l'objet de ce projet de loi tel que l'expose le ministre.

Je trouve inadmissible que l'avis ne soit pas communiqué.

**Le sénateur Grafstein:** C'est consigné au compte rendu.

**M. Beatty:** J'ai lu la transcription du témoignage de M. Black. Il me semble qu'un litige en matière constitutionnelle est tout à fait particulier. Je vois cela comme une forme de conversation entre des minorités défavorisées et le gouvernement.

**Le sénateur Grafstein:** Si nous posons la question au ministre lorsqu'il reviendra, quel argument juridique pourrait-on formuler à l'appui de votre affirmation?

**M. Beatty:** Si un justiciable expose notre raisonnement au juge, le gouvernement sera contraint de dire qu'à cause de ses objectifs, cette mesure législative exige des pouvoirs très étendus, et il devra le prouver.

Pourquoi laisser le gouvernement agir en secret? Pourquoi faudrait-il s'interroger sur les motifs d'une mesure dans une société libre et démocratique? Voilà les arguments qui vont être formulés devant les tribunaux.

**Le sénateur Grafstein:** Rendons justice au ministre: il a dit qu'il s'agissait en fait du privilège de l'exécutif.

**M. Beatty:** Il a dit qu'il s'agit du privilège de l'exécutif appliqué à une loi à laquelle il est assujéti. Il dit qu'il n'a pas à expliquer la constitutionnalité de son action. Voilà qui est tout à fait différent, à mon sens, des autres formes de privilège de l'exécutif dans la gestion des affaires publiques. Il s'agit bien de la constitutionnalité d'une mesure. Peu importe que le gouvernement agisse de façon intelligente, avisée ou juste. Il est question de la constitutionnalité de son action.

J'estime qu'il a l'obligation de faire connaître ses motifs. Auparavant, nous n'avions pas de charte. Nous n'avons jamais eu de constitution qui régit le comportement de nos dirigeants.

**Le sénateur Fairbairn:** Malgré la nouveauté de la charte, nous avons toujours affaires à l'attitude du gouvernement et de l'administration qui refusent de révéler quoi que ce soit concernant les avis des avocats de la Couronne.

**M. Beatty:** C'est bien cela.

**Le sénateur Fairbairn:** Bien que les circonstances soient nouvelles, la procédure d'un renvoi devant la Cour suprême me semble s'imposer en toute logique.

**M. Beatty:** Je trouverais choquant qu'après avoir entendu les témoignages et après avoir reçu tous ces mémoires où l'on conteste la constitutionnalité de cette formule, vous puissiez



[Text]

tional, if anyone of you could say, "Oh well, I will take it on faith." I would say that that would be an abdication of your responsibilities as lawmakers.

**Senator Grafstein:** I appreciate your confirming my instinct on that question, because I stated before the Senate that we do have an obligation, although I did not realize it was a legal obligation. Could you give us some support for the contention that, as lawmakers, we, in the same way as the Minister of Justice, have a responsibility to ensure that any law passed conforms with the Charter? In fact, the Minister of Justice does have to say that notionally. If you can give us any legal support for that contention, we would appreciate hearing it now, or, alternatively, perhaps you could send that to the clerk of the committee. I am speaking of the contention that a parliamentarian, be it a member of the House of Commons or a member of the Senate, has that same responsibility. That would really beg the question and we would have to seek legal advice as opposed to relying on the law through the Crown, which seems to be a pretty strange notion.

**Professor Beatty:** I do not have any legal authority.

**Senator Grafstein:** Someone suggested that there is a legal authority based on the Language Act in Ontario, which suggests that all parliamentarians have a legal responsibility. If you have any precedent which would be helpful in our determinations, it would be useful to this committee. We will look at that section, but I believe that referred to a piece of legislation passed prior to the Charter.

If you have any opinion or precedent, legal or otherwise, in Canada that would confirm the position which you put very strongly to us, which is that we have a constitutional and legal responsibility to ensure, in advance of the court, that if there is legislation which on predominant evidence—and there seems to be predominant evidence—is unconstitutional we should not pass it, we would appreciate receiving that from you. If there are, as suggested by the CBA and yourselves, egregious breaches of constitutional law which we, as parliamentarians, should address, either by means of a reference to the courts or, my own preference, by cobbling the legislation, we would appreciate receiving those precedents.

I cannot suggest that the legislators are sloppy and then be sloppy myself by handing it over to the courts who do not really want to deal with this matter. However, that is for us to determine.

If you have any precedents to give us, you could send them to the clerk. You need only underline the case. You need not give us a legal briefing. That would be very useful and helpful to affirming what I consider to be our constitutional responsibility.

I have three further questions and you can respond together or separately.

My first question deals with proposed section 91.1, which in my view is in conflict with the proposed paragraph 2.1(a). The proposed section 91.1 says that the minister can turn boats back on reasonable grounds. One of you suggested that that

[Traduction]

vous en remettre à la bonne foi du gouvernement. A mon sens, ce serait renoncer à vos responsabilités de législateurs.

**Le sénateur Grafstein:** Je suis content que vous confirmiez ma première impression sur cette question, car j'ai déjà déclaré au Sénat que nous avions une obligation à ce titre, mais je n'en avais pas encore mesuré la dimension juridique. Sur quel autre argument pourrions-nous nous fonder pour affirmer qu'en tant que législateurs, nous devons veiller, comme le ministre de la Justice, à ce que toute loi soit conforme à la charte? En fait, le ministre de la Justice doit bien être de cet avis. Si vous pouviez nous fournir un argument d'ordre juridique, nous aimerions le connaître, ou vous pourriez éventuellement le faire parvenir à notre greffier. Je veux parler de l'affirmation de la responsabilité du parlementaire, qu'il soit député ou sénateur. Cela ne résoud rien, et nous devrions obtenir un avis juridique, au lieu de nous fonder sur celui des avocats de la Couronne, ce qui semble assez étrange.

**M. Beatty:** Mon avis ne devrait pas faire autorité au plan juridique.

**Le sénateur Grafstein:** Quelqu'un a fait état d'un argument juridique fondé sur le Language Act de l'Ontario, et selon lequel tous les parlementaires ont une responsabilité juridique. Si vous connaissez un précédent qui puisse nous aider à faire valoir notre point de vue, le comité aimerait le connaître. Nous allons étudier cet article, mais je crois qu'il y était question qu'une mesure législative soit adoptée avant l'entrée en vigueur de la Charte.

Si vous avez un avis ou si vous connaissez un précédent canadien, juridique ou autre, confirmant l'argument que vous nous avez exposé, à savoir que nous avons la responsabilité constitutionnelle et juridique de veiller, avant l'intervention des tribunaux, à ne pas adopter une mesure législative anticonstitutionnelle, nous vous saurions gré de nous le communiquer. Nous aimerions connaître ces précédents dans la mesure où, comme vous l'avez indiqué et comme l'a indiqué l'Association du barreau canadien, nous devons, en tant que parlementaires, remédier aux entorses flagrantes au droit constitutionnel, soit par un renvoi devant les tribunaux, soit en modifiant la législation, ce qui me semble préférable.

Je ne voudrais pas préconiser la nonchalance qui consisterait, pour le législateur, à transmettre le problème aux tribunaux. C'est à nous de choisir.

Si vous pouvez nous indiquer des précédents, vous pourriez transmettre votre documentation au greffier. Il nous suffit de quelques éléments pour étayer notre argument. Nous n'avons pas besoin d'un exposé juridique. Il nous serait très utile de pouvoir affirmer ce que je considère comme étant notre responsabilité constitutionnelle.

J'aurais trois autres questions à vous poser, et vous pouvez y répondre conjointement ou chacun à votre tour.

Ma première question concerne l'article 91.1 qui, à mon avis, est incompatible avec l'alinéa 2.1a). D'après l'article 91.1, le ministre peut renvoyer un bateau s'il a des motifs valables de le faire. L'un de vous a dit que cette disposition semblait inap-

*[Text]*

seems to be unworkable because, if you have a boat full of people and one person is a genuine refugee, the minister can turn the boat back. That seems to me to be incoherent. It begs the question as to how you get a determination under the proposed paragraph 2.1(a), which says:

to preserve for persons in genuine need of protection access to the procedures for determining refugee claims;

The minister can delegate this responsibility to a person who can say, "Back you go." That seems to me to be predetermination without a determination and is, therefore, in itself, inconsistent with the proposed paragraph 2.1(a). Therefore, I ask: What will happen?

My second question has to do with the celebrated section 95.1, the "good Samaritan" law, crime without a crime. Can any of you tell me whether in your experience you know of any western law in any western society that you are familiar with whereby someone can be charged with an offence for aiding and abetting where an offence itself may not have taken place? If you look at section 95.1, somebody can be found to be aiding and abetting another person who does not have a proper document, for example, but that person may be a genuine refugee. Therefore, the first person has committed a crime, a good Samaritan's crime without a crime. That gives me a constitutional twinge or two. As a matter of fact, I think about that a lot. I think about how, if this is appropriate and we pass this law, other similar laws might be introduced.

The minister here is a curious fellow, because the only place where he is prepared to take his responsibility without delegation is on security matters. Under section 95.2, again using the boat example, the minister can in effect delegate the authority to an official to turn the boat back, yet the minister can retain responsibility, if you will, for security certificates. Is that not a conflict in that that is a delegation which is not too clear? In other words, the minister can say to an official, "You can decide." The minister authorizes that official, Mr. X on the west coast, to decide, but he retains for himself the security certificates. Is that not a sort of "jumping the boat" or "jumping the gun"? I do not understand how it could work.

Finally, what happens when a legislator looks at the purposes of the legislation and finds that on the face of it they seem to be incoherent and contradictory? What do the judges do in interpreting it? The minister is relying on the umbrella defence that the purposes are clear, the legislation will therefore be interpreted in accordance with the purposes. But, as I indicated earlier in my questions to Professor McKay, I read the purposes as set out in clause 2.1 and I tell you, this is sloppy and inconsistent drafting that does not appear to deal with the purposes the minister enunciates in his statement.

You gentlemen have read the minister's statement. You try to get his purposes out of these purposes. The courts have three things—they have funny senators saying they don't understand, but that's understandable. They have the minister saying the purposes are clear, but the courts may look at those purposes and think they are not clear. They then have to apply the provisions which they know may fall below a reasonable constitutional standard. Then they have a problem as to how to

*[Traduction]*

plicable, car le ministre pourrait renvoyer un bateau chargé de personnes dont l'une serait un véritable réfugié. Voilà qui me semble incohérent. On n'aurait plus à se demander dans quelles conditions se déroulerait alors la procédure de détermination prévue à l'alinéa 2.1(a), qui est ainsi libellé:

de préserver pour les personnes qui ont véritablement besoin de protection l'accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié;

Le ministre peut déléguer cette responsabilité à un fonctionnaire qui va pouvoir renvoyer le bateau. A mon avis, il s'agit là d'un cas de prédétermination sans détermination, qui serait par conséquent incompatible avec l'alinéa 2.1(a). C'est pourquoi je demande: Que va-t-il se passer?

Ma deuxième question concerne le fameux article 95.1, celui du «bon samaritain», du crime sans acte criminel. Est-ce que l'un d'entre vous aurait eu connaissance d'une loi d'un pays occidental en vertu de laquelle il était possible de porter des accusations d'incitation à faire quelque chose en l'absence d'infraction? D'après l'article 95.1, une personne peut être trouvée coupable d'avoir aidé ou encouragé une autre personne non munie des papiers nécessaires, alors même qu'il s'agit d'un véritable réfugié. La première personne a donc commis un crime, c'est le crime sans acte criminel du bon samaritain. D'un point de vue constitutionnel, c'est inacceptable. En fait, cela me préoccupe beaucoup. Je ne peux m'empêcher de penser que si nous jugeons opportun d'adopter cette mesure, d'autres lois analogues pourront, elles aussi, être adoptées.

L'attitude du ministre est curieuse, car le seul domaine dans lequel il est prêt à assumer ses responsabilités sans les déléguer est celui de la sécurité. Aux termes de l'article 95.2, si l'on reprend l'exemple du bateau, le ministre peut déléguer à un fonctionnaire le pouvoir de renvoyer le bateau, mais il peut conserver sa responsabilité concernant les certificats de sécurité. Il risque d'y avoir conflit, car la délégation de pouvoir n'est pas clairement délimitée. En effet, le ministre peut déléguer le pouvoir de décision à un fonctionnaire, alors qu'il se réserve la décision concernant les certificats de sécurité. N'y a-t-il pas là un risque de refus anticipé? Je ne vois pas comment ça pourrait fonctionner.

Finalement, que doit faire le législateur lorsque les objectifs d'un projet de loi lui semblent à première vue incohérents et contradictoires? Comment les juges vont-ils interpréter une telle mesure? Le ministre se défend en disant que les objectifs du projet de loi sont bien clairs, et que la loi sera donc interprétée d'après ces objectifs. Mais comme je le disais tout à l'heure en interrogeant M. McKay, il me semble que les objectifs exprimés à l'article 2.1 sont vagues et qu'ils ne correspondent pas aux objectifs évoqués par le ministre dans sa déclaration.

Vous avez lu la déclaration du ministre. Reconnaissez-vous les objectifs dont il parle dans les véritables objectifs du projet de loi? Les tribunaux pourront considérer trois éléments: tout d'abord, ils pourront tenir compte du point de vue des pauvres sénateurs, qui disent qu'ils n'y comprennent rien, mais c'est bien compréhensible. Ils pourront ensuite tenir compte du point de vue du ministre, pour qui les objectifs de la mesure sont clairs, mais les tribunaux seront peut-être d'un avis diffé-



[Text]

apply purposes that are not clear. I have given you the issue of genuine refugees, for one. The more I read clause 2.1, the more I say that the people who drafted this could not have been seized of clear-cut instructions as to what the minister intended. Do we have an obligation to redraft purposes for the government? That is really scary to me in the Senate.

**Professor Beatty:** My view may be idiosyncratic, but as I read the case law, constitutional review focuses on the means by which, the details by which, legislative purposes are pursued. Courts, for obvious reasons—the tradition of parliamentary sovereignty—do not want to question purposes. As I read the jurisprudence, in the main circumstances the courts will say that purposes are inappropriate if a law is passed defeating a constitutional right—clear case. Beyond that, however, I do not think the courts want to interfere with purposes. The answer to your question is that I would not play very much with the purposes. I would play with the means by which those purposes were accomplished.

On your first question, when you said that section 91 seems to be inconsistent with the very purposes of clause 2.1, first, I would agree with you, and there are provisions where I think that is true. I have said that the guts of constitutional litigation focus on this principle I keep calling “least drastic means”, but in fact there are three principles that they play with, three principles of proportionality, three principles by which they measure the proportionality of the means, the details to the objective. The first one, which is almost never used because it is almost always satisfied, is a test called the rational connection test; that is, does the legislation accomplish the purposes it is meant to serve? That almost never happens. This is a case where you could probably hang that provision you refer to on that test. I think there are other provisions like that which would not get through the rational connection test. I think you are quite right in being sensitive about that.

I agree with the first part of your question but I come at it by asking: Does the rest of this accomplish what clause 2 is set out to do? I do not question that there is an emergency, that there are abusers of our system, that there are smugglers and that there are security risks. The government has the right to stop all of that and it wants to protect genuine refugees. I think the point you make is that this legislation is drafted in a way that will undermine the first purpose, which is protecting genuine refugees. I think that can get hung on this rational connection test.

**Professor Gibson:** The only thing I disagree with is a question of theory; I agree with Professor Beatty's conclusions. It seems to me that the purposes section may perform a useful

[Traduction]

rent. Enfin, ils devront appliquer des dispositions dont ils sauront qu'elles risquent de ne pas répondre aux exigences constitutionnelles. Ils auront sans doute du mal à interpréter des objectifs qui ne sont pas clairs. Je vous ai cité l'exemple de véritables réfugiés. Plus je lis l'article 2.1, plus je suis d'avis que les gens qui l'ont rédigé n'ont pas dû recevoir d'instructions précises concernant les intentions du ministre. Sommes-nous dans l'obligation de rédiger de nouveau la rubrique intitulée «Objet des modifications» pour le gouvernement? A mon avis, ce n'est pas aux sénateurs de faire cela.

**M. Beatty:** Mon point de vue est peut-être très personnel, mais il me semble, d'après la jurisprudence, que le contrôle de la constitutionnalité met l'accent sur les moyens et sur les détails par lesquels on s'efforce d'atteindre les objectifs d'une mesure législative. Pour des raisons évidentes, notamment en vertu de la tradition de la souveraineté du Parlement, les tribunaux se refusent à contester l'objet d'une mesure législative. D'après mon interprétation de la jurisprudence, les tribunaux ne vont contester l'objet d'une mesure que si elle porte manifestement atteinte à un droit constitutionnel. En dehors de ce cas, je ne pense pas que les tribunaux acceptent de se prononcer sur l'objet d'une mesure législative. Pour répondre à votre question, je ne pense pas qu'il faille s'intéresser outre mesure à l'objet des modifications. Il me semblerait plus utile de considérer les moyens par lesquels cet objet est atteint.

En ce qui concerne votre première question, lorsque vous dites que l'article 91 semble incompatible avec l'objet de l'article 2.1, je pense que vous avez raison. Comme je l'ai dit, les litiges dans le domaine constitutionnel portent sur le principe dit «des moyens les moins radicaux», mais en fait, ils jouent sur trois principes, qui sont des principes de proportionnalité, trois principes par lesquels on mesure la proportionnalité des moyens, en évaluant les détails par rapport aux objectifs. Le premier principe, qu'il n'est pratiquement jamais invoqué, car il est presque toujours respecté, est appelé le test de rapport rationnel; on détermine si la mesure législative atteint l'objectif visé. Cette question n'est pratiquement jamais posée, mais nous avons ici un cas dans lequel on pourrait sans doute soumettre à ce test la disposition à laquelle vous faites référence. Il y a sans doute d'autres dispositions comme celle-là, qui ne pourraient pas passer le test du rapport rationnel. Je pense que vous avez tout à fait raison de vous en préoccuper.

Vous avez raison en ce qui concerne la première partie de votre question, mais je l'aborde en me demandant: le reste de la disposition atteint-il l'objectif de l'article 2? Je ne nie pas qu'il y ait ici une situation d'urgence, qu'il y ait des personnes qui abusent de notre système, qu'il y ait des tricheurs ni qu'il y ait des risques pour notre sécurité. Le gouvernement a le droit de mettre un frein à tout cela et il veut protéger les véritables réfugiés. Ce que vous voulez dire, c'est que cette mesure législative est formulée de telle sorte qu'elle risque de ne pas atteindre son objectif premier, qui est la protection des véritables réfugiés. Voilà un élément que l'on pourrait soumettre au test du rapport rationnel.

**M. Gibson:** Mon seul point de désaccord est d'ordre théorique; les conclusions de M. Beatty me semblent justes. Je suis d'avis que les dispositions consacrées à l'objet des modifica-



[Text]

function if there is an ambiguity in the operative parts. However, when the operative parts are as clearly oppressive as they are, there is only one use for the purposes section.

**Senator Grafstein:** Do you agree that they are in conflict with the purposes?

**Professor Gibson:** Of course, that section does not serve the first purpose. That is clear, but it does then play an interesting role when the Charter challenge comes along, as Professor Beatty points out. When section 1 of the Charter is invoked to show that this is a reasonable limit, one of the things you have to show is that there is a rational connection between the purpose of the legislation and the breach of the Charter. When you turn to this as the purpose, then you look to the breach of the Charter, you can ask how on earth this legislation serves that purpose. It does not. This, then, would feed the Charter litigation pretty clearly.

**Professor Gold:** Senator, I wanted to add a few comments on the questions that you proposed. As to the first question, I am here as a constitutional lawyer and I think the more important question, with respect, senator, is not whether it is consistent with the purpose. I think Professor Gibson is quite right in that the purpose only serves to solve ambiguities. But the question you posed illustrates why section 95.1 violates section 7. It denies the ability of a person aboard a vessel to properly make his refugee claim. In an indirect way, then, I think it underlines the constitutional infirmity.

Secondly, you asked a question regarding section 95.1. You asked whether there is any other provision in law which makes it illegal to counsel someone to do something that is legal. The only example that comes to mind, and it may still be the case, is that regarding suicide. The Criminal Code made it a crime to aid or abet someone to commit suicide, but it was not a crime to commit suicide.

I confess that I cannot fully understand your third question with regard to the delegation by the minister and the retention of security certificates.

Your final question concerned the alleged incoherence of the statement of purposes. I suppose the only point that should be made here is that including statements of purpose in legislation is a relatively recent phenomenon. Judges have always taken upon themselves the ability and the authority to infer from the legislation what its purposes are. Therefore, I do not think there is a constitutional problem with incoherence in a statement of purpose. You would find governments proposing purposes and the courts evaluating them and using them, as Professor Gibson suggested, under section 1. I hope that my comments have been of some help.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I am just curious about the fact that the department officials were not forthcoming about their legal principles in saying that the bill is all right. As I say, I sort of recall the Immigration Act.

[Traduction]

tions peuvent être utiles en cas d'ambiguïté dans le dispositif de la loi. Cependant, dans la mesure où ce dispositif présente un caractère répressif aussi manifeste, les dispositions concernant l'objet des modifications ne peuvent servir qu'à une seule chose.

**Le sénateur Grafstein:** Reconnaissez-vous qu'elles sont incompatibles avec l'objet de la loi?

**M. Gibson:** Bien sûr, cet article ne vise pas l'objet premier de la loi. C'est bien certain, mais il peut jouer un rôle intéressant en cas de contestation fondée sur la Charte, comme l'a indiqué M. Beatty. Si l'on invoque l'article 1 de la Charte pour dire qu'on est ici en présence d'une limite raisonnable, il va falloir prouver l'existence d'un rapport rationnel entre l'objet de la loi et l'infraction aux dispositions de la Charte. Si l'on considère l'objet de cette mesure par rapport au non-respect de la Charte, on se demande qui peut prétendre que la loi atteint cet objectif. Elle ne l'atteint pas. Il va y avoir de nombreux procès fondés sur l'invocation de la Charte.

**M. Gold:** Sénateur, je voudrais ajouter quelques mots à propos de vos questions. En ce qui concerne la première question, je suis ici en tant qu'avocat constitutionnaliste et je pense, sauf votre respect, qu'il ne s'agit pas de savoir si la mesure est conforme à son objet. M. Gibson a dit à juste titre que l'objet ne peut servir qu'à résoudre les ambiguïtés. Mais la question que vous avez posée peut servir à montrer en quoi l'article 95.1 enfreint l'article 7. Il va avoir pour effet de refuser à une personne se trouvant à bord d'un navire la possibilité de revendiquer le statut de réfugié. De façon indirecte, on a ici la preuve de l'inconstitutionnalité de la mesure.

Deuxièmement, vous avez posé une question concernant l'article 95.1. Vous avez demandé s'il y avait, en droit, une autre disposition qui interdisait de conseiller à quelqu'un de faire quelque chose de légal. Le seul exemple qui me vienne à l'esprit concerne le suicide. Le Code criminel interdit d'aider quelqu'un à se suicider, alors que le suicide n'est pas un crime.

Je dois dire que je ne comprends pas exactement votre troisième question concernant la délégation de pouvoirs, alors que le ministre conserverait ses prérogatives au sujet des certificats de sécurité.

Votre dernière question portait sur une incohérence dans l'exposé de l'objet de la loi. Le seul argument qu'on puisse formuler à ce sujet, c'est que le fait d'exposer l'objet dans le texte même de la loi est un phénomène assez récent. Les juges se sont toujours crus habilités à déduire d'eux-mêmes l'objet d'une mesure à partir de ses dispositions. Par conséquent, je ne pense pas qu'une incohérence dans l'exposé de l'objet puisse poser un problème constitutionnel. Les gouvernements peuvent proposer un objet, et comme l'a dit M. Gibson, les tribunaux vont l'évaluer et l'appliquer en fonction de l'article 1 de la Charte. J'espère que mes commentaires ont pu apporter quelques éclaircissements.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, ce que je trouve curieux, c'est que les fonctionnaires du ministère n'ont pas été très clairs au sujet de leurs principes juridiques lorsqu'ils ont dit que le projet de loi était parfait. Comme je l'ai dit, je me souviens assez bien de la Loi sur l'immigration.

[Text]

**The Deputy Chairman:** The complaint is that the officials and/or the minister were asked to produce the opinion in support of the bald statement that this complies with the Charter.

**Senator Stollery:** I understand that. But when I read the Immigration Act, I find that this could really be considered a subsection of section 19 of the Immigration Act, referring to "Exclusion and Removal". In the principles of the Immigration Act, one of the objectives is to promote international order and justice by denying the use of Canadian territory to persons who are likely to engage in criminal activity.

That is my first point. In the principles to the Canadian Immigration Act it says:

No person, other than a person described in section 4, has a right to come into or remain in Canada.

That is a general description of the difference between a Canadian citizen, who has the right to come into Canada, and a person who is not a Canadian citizen. Under the Immigration Act they do not have a right to come into Canada. It also says:

(2) An immigrant shall be granted landing if he is not a member of an inadmissible class.

Et cetera. When we go to section 19, "Exclusion and Removal"—I am trying to find some justification for this act—under the heading "Inadmissible Classes" I see that there is a class of person who does not have the right to have leave to apply as a refugee or as an immigrant. That is in section (f) which contains a variety of things. My question is: Without in any way accepting some of the provisions of the bill, which to me clearly would not comply with the Charter of Rights, would the Immigration Act itself, in its objectives and principles—the section that defines exclusion and removal—comply with the Charter of Rights?

**The Deputy Chairman:** In the old Immigration Act?

**Senator Stollery:** Yes. I have looked for amendments, but it has not been amended.

**Professor Gold:** Perhaps I might venture a thought on that. I hope it will be helpful, but it must be rather vague. In my analysis, section 7 would be implicated by a decision to deny access to the refugee determination process; but in the case that you have presented to me, senator, a very good case could be made that this would be saved and justified by section 1.

**The Deputy Chairman:** Why?

**Professor Gold:** If the procedures for determining who was, in fact, a dangerous subversive, and the like, were themselves fair—

**Senator Stollery:** Or "No person, other than a person described in section 4, has a right to come into . . . Canada".

**Professor Gold:** I was focusing on the notion of doing violence while in Canada.

**Professor Beatty:** I think those are vulnerable. I recall that there was a debate before this committee as to whether or not section 95.1 was a particularization of 95(m). I think the

[Traduction]

**Le vice-président:** On se plaint que les fonctionnaires, ou le ministre, aient été priés d'éterniser le fait qu'il y aurait eu conformité avec la Charte.

**Le sénateur Stollery:** Cela, je le comprends. Mais lorsque je consulte la Loi sur l'immigration, je vois que l'on pourrait considérer qu'il s'agit d'un paragraphe de l'article 19 intitulé «Exclusion et renvoi». L'un des objectifs de la Loi sur l'immigration est de promouvoir l'ordre et la justice sur le plan international en refusant aux personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles le droit de se trouver en territoire canadien.

Tel est mon premier point. Au sujet des principes, la Loi sur l'immigration dit:

Seules les personnes visées à l'article 4 ont le droit d'entrer au Canada et d'y demeurer.

C'est une description générale de la différence entre un citoyen canadien, qui a le droit d'entrer au Canada, et le ressortissant d'un autre pays, qui n'a pas ce droit. La Loi sur l'immigration dit aussi:

(2) Le droit d'établissement doit être accordé à tout immigrant qui n'appartient pas à une catégorie non admissible . . .

Et cetera. A l'article 19 intitulé «Exclusion et renvoi» j'essaie de trouver une justification à cette loi—sous la rubrique «personnes non admissibles», je vois qu'il y a une catégorie de personnes qui ne peuvent être autorisées à présenter une demande en tant que réfugié ou immigrant. Cet article contient diverses choses. Je n'accepte absolument pas certaines des dispositions du projet de loi qui, à mon avis, sont contraires à la Charte des droits, mais j'aimerais savoir ceci: au niveau des objectifs et des principes—soit à l'article définissant l'exclusion et le renvoi—la Loi sur l'immigration est-elle conforme à la Charte des droits?

**Le vice-président:** La vieille loi sur l'immigration?

**Le sénateur Stollery:** Oui. J'ai cherché des modifications, mais la loi n'a pas été modifiée.

**M. Gold:** Peut-être pourrais-je avancer un point de vue à ce sujet. J'espère qu'il sera utile, mais il me faut être assez vague. D'après mon analyse, la décision de refuser l'accès au processus de détermination du statut de réfugié impliquerait l'article 7, mais pour ce qui est du cas que vous me soumettez, sénateur, on pourrait très bien faire valoir qu'il serait épargné et justifié par l'article 1.

**Le vice-président:** Pourquoi?

**M. Gold:** Si les méthodes utilisées pour déterminer qui est un élément subversif dangereux étaient elles-mêmes justes . . .

**Le sénateur Stollery:** Ou si «seules les personnes visées à l'article 4 ont le droit d'entrer au Canada . . .»

**M. Gold:** Je mettais l'accent sur les actes de violence pouvant être commis au Canada.

**M. Beatty:** Je pense que ces dispositions sont contestables. Je me rappelle que le comité a débattu la question de savoir si l'article 95.1 se trouvait à particulariser l'article 95. Je pense



[Text]

departmental official was arguing that 95.1 was not anything new, that there was already an omnibus section that justified it. It was my reaction that the omnibus section was itself vulnerable; and I think this is vulnerable. I think that the one that you are pointing to, senator, is vulnerable under the Charter of Rights. There is no argument under constitutional law that it is justified, because it is already in the Immigration Act.

**Senator Stollery:** But that is my point, that the justification to which the officials and the minister were referring was this justification that is already in the Immigration Act.

**Professor Beatty:** Which itself could be vulnerable; and I think that if there is not access to a refugee determination process it would be vulnerable. That would be my opinion.

**Professor Gibson:** I had the same problem in preparing for this session. I kept going back to the original act and saying "My God, I do not know whether or not that is constitutional." I think there are traps in the original act, as the *Singh* case showed.

**Professor Beatty:** Your point is an important one, senator.

**Senator Stollery:** Having served on the committee that wrote the original act, I recall the argument that took place over whether it was admissible: "Did you have the right to come to Canada or did you not?" I recall the song and dance that took place. I believe it was accepted by everyone that one did not have the right to come into Canada, that that right was extended to you, unless you were a Canadian citizen. It then goes on to define those who have the right under the immigration policy and those who have the right under the refugee policy. It is quite distinct.

It seems to me that it is not particularly clear on some of these issues which have been affected by the Charter.

**Professor Beatty:** That's right. My argument would always be: So long as the government's interest in protecting against subversion could be guaranteed—hiving them off, putting them in a cell, or whatever—while at the same time offering the opportunity to have the refugee status determined, then that is the less drastic alternative; that is a way of both accomplishing the government's objectives and respecting the Charter at the same time; and any time that you can do that, I say that it is unconstitutional. I think, senator, that you are being quite sensitive in saying that perhaps there are aspects of the original legislation which themselves are constitutionally suspect.

**The Deputy Chairman:** We thank the witnesses. We appreciate the fact that they have taken the time and trouble to be with us today. I am sure that all they have said will be carefully deliberated by the members of the committee. That concludes the meeting.

The committee adjourned.

[Traduction]

que le représentant du ministère soutenait que l'article 95.1 ne représentait rien de nouveau et qu'il y avait déjà un article d'ensemble qui le justifiait. J'ai rétorqué que l'article d'ensemble était lui-même contestable, et je le pense. Celui que vous avez soulevé, sénateur, est également contestable aux termes de la Charte des droits. Du point de vue du droit constitutionnel, on ne peut le justifier du simple fait qu'il est déjà dans la Loi sur l'immigration.

**Le sénateur Stollery:** Mais la justification donnée par les fonctionnaires et le ministre est celle-là même qui se trouve déjà dans la Loi sur l'immigration.

**M. Beatty:** Qui est elle-même contestable; je pense que s'il n'y a pas accès au processus de détermination du statut de réfugié, la disposition sera contestable. Telle est mon opinion.

**M. Gibson:** Je me suis posé la même question en me préparant à cette séance. Je ne cessais de revenir à la Loi originale et de me demander si elle était constitutionnelle. Je pense qu'elle présente des lacunes, comme l'a révélé l'affaire *Singh*.

**M. Beatty:** Le point que vous soulevez est important, sénateur.

**Le sénateur Stollery:** J'ai fait partie du comité qui a rédigé la loi originale et je me rappelle du débat au sujet du droit d'entrer au Canada. On en fait toute une histoire. Je crois que tous avaient finalement reconnu que sauf si l'on est citoyen canadien, le droit d'entrer au Canada n'est pas un droit que l'on a, mais un droit que l'on obtient. Puis il y a de la question de savoir qui peut obtenir ce droit aux termes de la politique de l'immigration et qui peut l'obtenir en vertu de la politique relative aux réfugiés. Ce sont deux choses distinctes.

Il me semble que certaines des questions sur lesquelles la Charte a une incidence ne sont pas particulièrement claires.

**M. Beatty:** C'est juste. Je serai toujours d'avis que la solution la moins radicale consiste à garantir des moyens permettant à l'État de se protéger entre les éléments subversifs—en les isolant, par exemple, en les emprisonnant—tout en permettant l'accès au processus de détermination du statut de réfugié; c'est une façon d'atteindre les objectifs du gouvernement tout en respectant la Charte. Autrement, il y a violation de la constitution. Sénateur, vous avez parfaitement raison de dire qu'il y a peut-être des aspects de la loi originale qui sont eux-mêmes douteux au point de vue constitutionnel.

**Le vice-président:** Nous remercions les témoins. Nous leur savons gré d'avoir pris le temps et de s'être donné la peine de venir témoigner. Je suis certain que tout ce qu'ils ont dit sera soigneusement examiné par les membres du comité. Cela met fin à notre séance.

La séance est levée.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the University of Toronto:*  
Professor David Beatty.

*From York University:*  
Professor Marc Gold.

*From the University of Manitoba:*  
Professor Dale Gibson.

*From Dalhousie University:*  
Professor Wayne McKay.

*De l'Université de Toronto:*  
Professeur David Beatty.

*De l'Université York:*  
Professeur Marc Gold.

*De l'Université du Manitoba:*  
Professeur Dale Gibson.

*De l'Université Dalhousie:*  
Professeur Wayne McKay.



XC 24  
132  
Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87



Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Legal and  
Constitutional Affairs**

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

**Affaires juridiques et  
constitutionnelles**

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, October 15, 1987

Le jeudi 15 octobre 1987

Issue No. 34

Fascicule n° 34

Ninth proceedings on:

Neuvième fascicule concernant:

Consideration of Bill C-84, "An  
Act to amend the Immigration Act, 1976  
and the Criminal Code in  
consequence thereof"

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976  
et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*  
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cogger	*MacEachen (or Frith)
Doyle	*Murray (or Doody)
Fairbairn	Robertson
Flynn	Stanbury
Grafstein	Stollery
Hébert	Wood
Lewis	

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman  
*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cogger	*MacEachen (or Frith)
Doyle	*Murray (ou Doody)
Fairbairn	Robertson
Flynn	Stanbury
Grafstein	Stollery
Hébert	Wood
Lewis	

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 15, 1987  
(45)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:37 a.m., this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Fairbairn, Flynn, Hébert, Lewis, Nurgitz, Stanbury and Stollery. (7)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Spivak. (1)

*In attendance:* From the Library of Parliament: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:*

Mrs. Fiorella Badiani and

Mr. Job Van der Veen.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 15 OCTOBRE 1987  
(45)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 37 sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (vice-président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Fairbairn, Flynn, Hébert, Lewis, Nurgitz, Stanbury et Stollery. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Spivak. (1)

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement: M<sup>mes</sup> Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés:*

M<sup>me</sup> Fiorella Badiani et

M. Job Van der Veen.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le comité reprend l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 heures, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 15, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Hon. Nathan Nurgitz** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we are continuing this morning, with our examination of Bill C-84. We are pleased to have with us this morning from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Mrs. Fiorella Badiani, Representative of the High Commissioner, and Mr. Job Van der Veen, legal officer.

My understanding is that Mrs. Badiani will have an opening statement for us, at the conclusion of which we will have some questions for her.

Would you please proceed, Mrs. Badiani.

**Mme Fiorella Badiani, Délégué au Canada, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:** Merci, monsieur le président, pour votre invitation à comparaître devant votre comité des Affaires juridiques et constitutionnelles.

We are here in our capacity as international civil servants representing the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and are ready to convey to the legislative committee our views on the proposed Bill C-84. We are not here as experts on Canadian laws and regulations.

As you know, we already conveyed, on August 19, 1987, the High Commissioner's comments on Bill C-84 to the legislative committee of the House of Commons. It is now our pleasure to appear before this committee and to summarize the position of the Office, the main task of which consists in the protection of refugees and the seeking of durable solutions.

In discharging protection functions, the international legal instruments—the most important of which is the 1951 Convention with its Protocol of 1967—are of basic importance. There are now 103 states that are part of the Convention and Protocol. Cooperation between signatory states and the High Commissioner is defined in Article 35 of the Convention, and I would like to quote the first paragraph:

The Contracting States undertake to co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, in the exercise of its functions, and shall in particular facilitate its duty of supervising the application of the provisions of this Convention.

Concerning Bill C-84, the Office of the High Commissioner fully understands the preoccupation of the Government of Canada with abuses of the refugee-determination procedure. At the same time the High Commissioner has noted, with great appreciation, the government's stated intention to pre-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 15 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

**L'honorable Nathan Nurgitz** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons ce matin l'étude du projet de loi C-84. Nous avons le plaisir d'avoir avec nous M<sup>me</sup> Fiorella Badiani, déléguée au Canada du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, et M. Job Van der Veen, attaché juridique.

Je crois que M<sup>me</sup> Badiani a d'abord un exposé à nous faire à la suite duquel nous pourrions lui poser des questions.

Êtes-vous prête à commencer?

**Mrs. Fiorella Badiani, Canadian Representative, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:** Thank you, Mr. Chairman, for inviting me to appear before the Committee on Legal and Constitutional Affairs.

C'est en qualité de fonctionnaire d'un organisme international, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, que nous allons exposer au comité législatif notre point de vue relativement au projet de loi C-84. Nous ne sommes pas ici en tant que spécialistes de la législation ou de la réglementation canadienne.

Vous vous en souvenez sans doute, le 19 août dernier, nous avons communiqué au comité législatif de la Chambre des communes le point de vue du Haut Commissariat au sujet du projet de loi C-84. Nous sommes heureux de témoigner devant votre comité pour vous faire part du point de vue du Haut Commissariat dont la tâche principale est de protéger les réfugiés et de rechercher des solutions durables.

Pour assurer notre rôle de protection, nous nous appuyons sur des documents juridiques internationaux dont le plus important est la Convention de 1951 et le Protocole de 1967. A l'heure actuelle, 103 États sont signataires de la Convention et de son Protocole. L'article 35 de la Convention définit le type de collaboration qui doit exister entre les pays signataires et le Haut Commissariat. Permettez-moi de vous en citer le premier paragraphe:

Les États contractants s'engagent à coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait, dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention.

A propos du projet de loi C-84, le Haut Commissariat comprend parfaitement les préoccupations du gouvernement du Canada concernant les abus de la procédure de détermination du statut de réfugié. Il a noté avec beaucoup de satisfaction l'intention affirmée du gouvernement de préserver, pour les

*[Text]*

serve, for persons in genuine need of protection, access to procedures for determining refugee claims and to fulfil Canada's obligations irrespective of internationally protected persons.

The comments of the High Commissioner on Bill C-84 refer, in particular, to clause 8, section 91.1, relating to the authority to direct ships to leave or not to enter Canadian waters. The Office trusts that the present text, as amended by the House of Commons, is a step in the right direction, reflecting a commitment to the principles laid down in the 1951 Convention and the 1967 Protocol.

Another point raised by the Office is that relating to clause 5, section 48.1, which excludes persons who are certified to be security risks from the procedure for the termination of refugee status. Also in this respect, the High Commissioner hopes that, in the framework of the United Nations Convention and in the spirit of the legislature due consideration will be given to the possibility that access to the necessary procedural warranties will be extended to this category of persons so that the principle of non-refoulement may continue to be observed vis-à-vis those who could be determined to be genuine refugees.

Finalement, je voudrais répéter que les commentaires du Haut-Commissaire ont été présentés dans un esprit constructif et dans le cadre du dialogue constant et positif entre l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le gouvernement canadien. Je vous remercie, monsieur le président, de votre attention.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mrs. Badiani. May I ask you how many signatories there are?

**Mrs. Badiani:** There are 103 countries.

**The Deputy Chairman:** There are 103 countries? Thank you.

**Mrs. Badiani:** The last one was Mauritania.

**Senator Spivak:** You said, Mrs. Badiani, that clause 8 as amended in the House of Commons was a step in the right direction. Does that mean that you are satisfied that clause 8 can now totally fulfil the requirements of the United Nations Convention, or are you saying that there are other things there that may disturb the Office of the High Commissioner?

**Mrs. Badiani:** For us the inclusion of the reference to the 1951 Convention is a clear commitment to the implementation of the provisions laid down in the Convention. The Convention covers a wide range of topics, including definitions of the rights of refugees and non-refoulement and protection from expulsion.

**Senator Spivak:** I asked that question because people have appeared here who have said that if you wanted to turn a boat around before the 12-mile limit it would not be possible to determine whether the people aboard were genuine refugees. The only way that that could properly be done would be—and this was one of the amendments suggested to us—to escort the boat to a port of disembarkation. The witnesses felt that although the amendment was a good thing, in its present form

*[Traduction]*

personnes qui ont véritablement besoin de protection, l'accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié, et de remplir les obligations du Canada à l'égard des personnes jouissant de la protection internationale.

Les observations du Haut Commissariat portent notamment sur l'article 8—article 91.1 de la Loi—concernant l'interdiction faite à des navires d'entrer dans les eaux canadiennes. Le Haut Commissariat estime que la modification apportée par la Chambre des communes à la version originale est un pas dans la bonne voie, et qu'elle est conforme aux principes de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967.

Le Haut Commissariat note également que l'article 5—article 48.1 de la loi—exclut de la procédure de détermination du statut de réfugié les personnes qui représentent un danger pour le public. A cet égard, il espère que dans le cadre de la Convention des Nations Unies et dans l'esprit de la loi, on examinera la possibilité d'ouvrir l'accès de ces procédures à cette catégorie de personnes afin que le principe du non-refoulement continue d'être respecté en faveur de ceux qui pourraient être jugés de véritables réfugiés.

Finally, I would like to repeat that the High Commissioner's comments were made in a constructive spirit and in the framework of an on-going and positive dialogue between the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Government of Canada. Thank you, Mr. Chairman.

**Le vice-président:** Je vous remercie M<sup>me</sup> Badiani. Combien y a-t-il de pays signataires?

**Mme Badiani:** Cent trois.

**Le vice-président:** Cent trois pays? Je vous remercie.

**Mme Badiani:** Le dernier pays qui y a adhéré est la Mauritanie.

**Le sénateur Spivak:** Vous avez dit, madame Badiani, que l'article 8, en tenant compte de l'amendement apporté par la Chambre des communes, était un pas dans la bonne voie. Dois-je en conclure que cet article, à votre avis, est maintenant entièrement conforme aux exigences de la Convention des Nations Unies, ou voulez-vous nous dire qu'il y a encore des choses qui inquiètent le Haut Commissariat?

**Mme Badiani:** Pour nous, le fait de mentionner la Convention de 1951 manifeste une volonté évidente de respecter les dispositions de la Convention. Celle-ci englobe une vaste gamme de sujets, par exemple la définition du droit des réfugiés, et aussi deux aspects très importants: le non-refoulement et la protection contre l'expulsion.

**Le sénateur Spivak:** Je vous ai posé cette question parce que des témoins nous ont dit que si on faisait faire demi-tour à un navire avant qu'il n'entre dans la zone de 12 milles, il ne serait pas possible de déterminer si les personnes à bord sont de véritables réfugiés. La seule façon de procéder—et c'est quelque chose qu'on nous a demandé d'ajouter—ce serait d'escorter le navire jusqu'à un port de débarquement. Ces témoins nous ont dit que si l'amendement était valable, sans sa formule actuelle



[Text]

it was not capable of being fulfilled. What are your comments about that particular point that was directed to our attention?

**Mr. Job Van der Veen, Legal Officer, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:** If a reference is made to the Convention, then a reference is made to obligations under the Convention. Under the Convention it is not possible to send someone who claims to be a refugee to a country where he has fear of persecution. Further, it is not possible to send him to an unknown destination, as that would include the possibility of the person's being returned to the country of persecution.

The reference to the Convention means that no decision to turn the boat around can be made until there are safeguards in the country of origin so that the person can be allowed to return to that country, its already having been established as a safe country. It is not possible to make a quick decision to say that these boats should be turned around. There should be safeguards so that the boats can go to a country where the people do not fear persecution.

**Senator Spivak:** Are you saying that as the clause is presently drafted, as it has come to the Senate, that that is possible? Or are you saying that there are still things about the clause that make you uneasy? I am not sure what it is that you are saying. Are you saying that the conditions that you have just outlined are able to be fulfilled under this provision as it is now written? What is your opinion?

**Mr. Van der Veen:** No; we are not experts on Canadian law and we cannot give interpretations of how, in the Canadian constitutional law, this would operate. A reference to the Convention means that it cannot be presumed that refugee claimants can go somewhere else. It has to be established that they can go somewhere else. If, for example, it has been established that Holland is not a country in breach of international law, there would be no objection to turning that ship back to that country.

**Senator Spivak:** From your experience, how does this compare to the provisions of other signatories to the Convention? It has been said that this is somewhat harsher than the legislation in other countries.

**Mr. Van der Veen:** I know of only one signatory to the Convention that has a practice of interviewing refugees on the high seas—that is, not even in territorial waters but on the high seas. I must say that it is not a common practice that people arrive by boats. It may happen in southern Asia, but those people are not signatories to the Convention. Even in Africa or in the Americas it is very rare that people arrive by boat. In the instances where a refugee-determination process has been conducted on the high seas, the passengers on the ships were allowed to proceed to the country they wanted to go to if they were determined to be refugees. They were sent back to the countries they came from if they were determined not to be refugees.

**Senator Spivak:** Which signatory are you speaking of?

**Mr. Van der Veen:** Your southern neighbour.

**Senator Spivak:** You mean the United States?

**Mr. Van der Veen:** Yes.

[Traduction]

il était presque impossible à appliquer. Que pensez-vous vous-même de cet aspect que l'on nous a déjà signalé?

**M. Job Van der Veen, attaché juridique, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:** Si l'on fait mention de la Convention, il est certain qu'on fait allusion aux obligations qu'elle impose. Par exemple, elle interdit de renvoyer une personne qui affirme être un réfugié dans un pays où elle redoute d'être persécutée. En outre, on ne peut non plus la renvoyer vers une destination inconnue puisqu'il se pourrait alors qu'elle soit ramenée dans le pays où elle craint la persécution.

La référence à la Convention signifie que l'on ne peut faire faire demi-tour à un navire avant d'avoir pu obtenir de la part du pays d'où viennent les intéressés des garanties qui leur permettent de retourner dans ce pays, déjà reconnu comme un pays sûr. Il n'est pas possible de décider sur-le-champ de renvoyer tel navire. Il faut obtenir des garanties afin que le navire puisse se rendre dans un pays où les intéressés ne seront pas persécutés.

**Le sénateur Spivak:** Voulez-vous dire que la version actuelle de cette disposition, celle qui est parvenue au Sénat, autorise ce genre de chose ou que certains aspects de cette disposition continuent de vous inquiéter? Je ne suis pas certaine de ce que vous voulez dire. Croyez-vous que la version actuelle de la loi permette de respecter les conditions que vous venez d'énumérer? Quel est votre avis?

**M. Van der Veen:** Nous ne sommes pas des experts en droit canadien et nous ne pouvons interpréter la façon dont la loi sera appliquée selon le droit constitutionnel canadien. Une référence à la Convention signifie que l'on ne peut présumer que les requérants du statut de réfugié peuvent se rendre ailleurs. Car il faut déterminer qu'ils peuvent se rendre à une autre destination. Par exemple, s'il a été établi que la Hollande est un pays qui respecte la loi internationale, il devient alors permis de renvoyer le navire dans ce pays.

**Le sénateur Spivak:** D'après ce que vous en savez, comment cette disposition se compare-t-elle avec les lois des autres pays signataires de la Convention? On a dit que cette disposition était assez rigoureuse en comparaison des lois d'autres pays.

**M. Van der Veen:** Je ne connais qu'un seul signataire de la Convention qui pratique l'interrogation des réfugiés en mer, non pas dans ses eaux territoriales mais à l'extérieur. Je dois dire qu'il arrive assez peu souvent que des réfugiés se présentent en bateau. C'est peut-être vrai pour les pays de l'Asie du Sud, mais ces pays ne sont pas signataires de la Convention. Même en Afrique et dans les Amériques, il est très rare que les gens arrivent par bateau. Dans les cas où la détermination du statut de réfugié a lieu en haute mer, les passagers du navire sont autorisés à se rendre dans le pays où ils veulent aller si on a déterminé qu'ils étaient des réfugiés. Mais s'il a été établi qu'ils n'étaient pas des réfugiés, ils sont renvoyés dans le pays d'où ils viennent.

**Le sénateur Spivak:** De quel signataire voulez-vous parler?

**M. Van der Veen:** De votre voisin du Sud.

**Le sénateur Spivak:** Les États-Unis?

**M. Van der Veen:** Oui.

[Text]

**Senator Hébert:** Is it fair to say that, as it stands, your belief is that Bill C-84 goes against the Convention that we signed with the United Nations?

**Mr. Van der Veen:** We are not experts on the interpretation of domestic law, but we can say that we are grateful that there is reference to the Convention on this particular point we are now discussing. We think it is a commitment to abide by the provisions of that Convention.

**Senator Hébert:** Under the present bill, ships could be turned back without our knowing the exact status of the people on board—that is, whether they are real refugees, bogus refugees or even Canadian citizens. Nevertheless, the law would allow the minister to say that a particular ship should not be allowed into our waters or that it should be turned back. Is that against the principle that we have accepted in signing this Convention?

**Mr. Van der Veen:** The bill, as amended by the House of Commons, gives an instruction to the minister to have regard to the Convention which is binding upon Canada. Internationally interpreted, that means you cannot send to an unknown destination someone who claims to be a refugee. However, you can do so if you find he is not a refugee, but not before that.

**Senator Hébert:** I do not understand your answer, because we could be turning ships back without knowing the status of the people on board, without knowing where the ship is returning to or whether the captain will leave his passengers in lifeboats somewhere on the high seas. As the bill stands, that is what we have in front of us. Is that in accordance with the Convention we have signed?

**Mr. Van der Veen:** I do not think it is all right to turn a ship back to an unknown destination when people on board might be refugees and the boat might, therefore, be forced to return to the country of origin. However, if the minister is bound by law to have due regard to the Convention, he could, for example, turn a ship around only after receiving assurances that the ship and its passengers will be allowed to enter a country that is known to respect all parts of the Convention.

**Senator Hébert:** How can he find that out if he does not interview the people on the ship?

**Mr. Van der Veen:** One possibility is to get assurance from the country where the ship originates or by taking into consideration the flag of the ship and being able to determine whether persons will be allowed to return there. There would then be an assessment by the government as to whether that country would treat people in a manner which would not breach the Convention.

**Senator Hébert:** I would refer you to the recent experience we have had with two ships. The flags of the ships were not a good indicator of who was on board. The captains were not honest people. They left the country of origin at night without going through the proper emigration procedures of the country of origin, which, in those two instances, I believe, were the Netherlands and Germany.

**Mr. Van der Veen:** The last ship came from Holland.

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Peut-on dire que dans sa version présente le projet de loi C-84 va à l'encontre de la Convention des Nations Unies?

**M. Van der Veen:** Encore une fois, nous ne sommes pas des spécialistes de l'interprétation des lois nationales, mais je puis dire que nous sommes heureux que l'on fasse mention de la Convention dans la disposition qui nous intéresse. D'après nous, c'est un engagement à respecter les dispositions de cette Convention.

**Le sénateur Hébert:** Selon la version présente, on pourrait renvoyer des navires sans connaître le statut exact des personnes à bord, c'est-à-dire si elles sont de vrais ou de faux réfugiés, ou même des citoyens canadiens. Pourtant, la loi autorise le ministre à décider que tel navire ne peut entrer ni rester dans nos eaux territoriales. Est-ce que cela va à l'encontre des dispositions de la Convention que nous avons accepté de respecter?

**M. Van der Veen:** La version modifiée par la Chambre des communes oblige le ministre à tenir compte de la Convention dont le Canada est signataire. En droit international, cela signifie que vous ne pouvez renvoyer vers une destination inconnue quelqu'un qui affirme être réfugié. On peut le faire après avoir constaté qu'il n'est pas réfugié, mais pas avant.

**Le sénateur Hébert:** Je ne vous comprends pas parce que nous pourrions renvoyer des navires sans connaître le statut de ceux qui sont à bord, sans savoir quelle direction prendra le navire ou encore si le capitaine décidera de débarquer ses passagers dans des chaloupes en haute mer. Selon la version actuelle du projet de loi, c'est une possibilité. Est-ce que c'est conforme à la Convention que nous avons signée.

**M. Van der Veen:** Je ne pense pas que ce soit correct de renvoyer un navire vers une destination inconnue alors que des passagers peuvent être des réfugiés et que le bateau puisse même être obligé de retourner à son point de départ. Cependant, si le ministre est tenu de par la loi de tenir compte de la Convention, il pourrait toujours renvoyer un navire, mais seulement après s'être assuré qu'il pourra aborder avec ses passagers dans un pays connu pour respecter toutes les dispositions de la Convention.

**Le sénateur Hébert:** Comme le ministre pourra-t-il s'en assurer s'il n'interroge pas les passagers?

**M. Van der Veen:** Il serait possible d'obtenir cette assurance des autorités du pays d'où est parti le navire ou du pays dont il bat pavillon, et pouvoir déterminer ainsi si les passagers sont autorisés à y retourner. Il faudra que le gouvernement détermine si le pays en question est disposé à les traiter d'une manière conforme à la Convention.

**Le sénateur Hébert:** Je pourrais vous parler de notre aventure récente avec deux navires. Il était difficile de déterminer qui était à bord en se fiant au pavillon qu'ils arboraient. Leurs capitaines étaient de mauvaise foi. Ils avaient appareillé la nuit sans respecter les différentes procédures d'immigration des pays d'origine qui étaient, sauf erreur, les Pays-Bas et l'Allemagne.

**M. Van der Veen:** Le dernier navire venait de Hollande.



[Text]

**Senator Hébert:** But Holland would not have known exactly who was on that ship, because the ship left in the middle of the night in a clandestine way. Without interrogating the people on board the ship, how can we be sure they are genuine refugees or not?

**Mrs. Badiani:** For us, a direct reference to the Convention is an assurance that the minister will want to implement the provisions of the Convention. It will be a question for the Canadian authorities to decide how to implement the reference to the Convention. The points you raise are quite appropriate. One should know who is on board a ship and how many of those people want to apply for asylum. Then there should be a determination of how many are genuine refugees. The implementation of the Convention is part of the bill.

**Senator Hébert:** Are you satisfied with the way it has been written into the bill?

**Mrs. Badiani:** With the reference, yes, but we now have to consider the implementation.

**Senator Stanbury:** You are saying that the mere reference to abiding by the Convention is as far as you feel we need go in the legislation, because you accept as an undertaking that the country will abide by the Convention it has signed; is that correct?

**The Deputy Chairman:** That is what the clause says and that is what the witnesses are pleased about, assuming that one lives up to the law.

**Senator Stanbury:** What you are saying to us is that it is not your business, but is our business to see whether the bill is implemented in such a way as to comply with the Convention.

**Mrs. Badiani:** We say that it is a step in the right direction.

**Mr. Van der Veen:** It is a commitment on the part of the legislators.

**Senator Stanbury:** If I understand your comments correctly, you are saying that the way in which the domestic legislation carries out that commitment is not something on which you wish to comment. What you are satisfied with is that the reference to the Convention is made and you accept that as the undertaking of the government; is that correct?

**Mrs. Badiani:** The undertaking is to implement the principles laid down in the Convention.

**Senator Stanbury:** Then it is a matter for us, as domestic legislators, to determine whether the bill, in its mechanical form, is going to be able to implement that undertaking. That is what you are telling us; is that correct?

**Senator Flynn:** You are putting words in her mouth.

**Senator Stanbury:** I think, if you go back over the report, you will see that that is exactly what the witnesses are telling us. That is the kind of evidence we have been hearing and it is completely contradictory.

**The Deputy Chairman:** But, Senator Stanbury, without interfering with your questions, the witnesses are saying they wish to see that the lives of no people are put in jeopardy, either by the seaworthiness of the vessel or by its destination.

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Pourtant la Hollande ne savait pas exactement qui était sur le navire parce que ce dernier avait appareillé clandestinement au milieu de la nuit. Si on n'interroge pas les passagers du navire, comment être certain qu'ils sont de véritables réfugiés?

**Mme Badiani:** Pour nous, le fait de mentionner la Convention signifie que le ministre est disposé à respecter ses dispositions. Il incombera aux autorités canadiennes de décider de quelle manière elles y donneront suite. Les aspects que vous avez soulignés sont fort valables. Il faudrait connaître l'identité des passagers du navire et combien d'entre eux demande asile. Il faudrait ensuite déterminer combien sont de vrais réfugiés. L'application de la Convention découle du projet de loi.

**Le sénateur Hébert:** Êtes-vous satisfaits de la façon dont cela est mentionné dans le projet de loi?

**Mme Badiani:** Pour ce qui est de la mention oui, mais nous devons aussi songer à la mise en pratique.

**Le sénateur Stanbury:** Vous dites que le simple fait de citer la Convention dans le projet de loi suffit, parce que vous y voyez une promesse que le pays concerné respectera la Convention qu'il a signée. Est-ce exact?

**Le vice-président:** C'est ce qui est écrit dans cet article et c'est ce qui réconforte les témoins, pourvu que l'engagement soit tenu.

**Le sénateur Stanbury:** Ce que vous nous dites, c'est qu'il nous incombe, et pas à vous, de veiller à ce que la loi soit appliquée de façon conforme à la Convention.

**Mme Badiani:** Nous disons que c'est un pas dans la bonne voie.

**M. Van der Veen:** C'est un engagement de la part des législateurs.

**Le sénateur Stanbury:** Si je vous comprends bien, vous refusez de faire des observations sur la façon dont les législations nationales s'acquittent de cette obligation. Cependant, vous êtes satisfaits qu'il soit fait mention de la Convention et vous l'interprétez comme un engagement de la part du gouvernement. Est-ce exact?

**Mme Badiani:** L'engagement consiste à mettre en œuvre les principes stipulés dans la Convention.

**Le sénateur Stanbury:** Dans ce cas, il nous incombe à nous les législateurs, de déterminer si le projet de loi, dans sa formulation concrète, est apte à faire respecter cet engagement. N'est-ce pas ce que vous nous dites?

**Le sénateur Flynn:** Vous lui fournissez la réponse.

**Le sénateur Stanbury:** En lisant les comptes rendus, vous verrez que c'est exactement ce que des témoins nous ont dit. Et ce genre de témoignage est complètement contradictoire.

**Le vice-président:** Sénateur Stanbury, je ne voudrais pas vous interrompre, mais les témoins nous disent qu'ils ne veulent pas que la vie de quiconque soit mise en danger, soit du fait de l'état de navigabilité du navire soit du fait de sa destina-



## [Text]

That is their concern. They cannot comment on who is or is not a legitimate refugee. However, if the ship is being returned to a reasonable country which will treat its passengers, refugee or otherwise, properly, in accordance with their standards, they are satisfied. That is what they are saying, in my view.

**Mr. Van der Veen:** Under the Convention, when a refugee claimant comes to their territory, secondary states are bound to determine whether he is a refugee or not. If he is a refugee, they must treat him under the standards of the Convention or, if he is not allowed to enter the country, to ensure that he will at least be allowed to enter a country that will treat him under the standards of the Convention.

**Senator Hébert:** Yes, but how can you say that the bill as it is now written provides the assurance that these people will be returned to a country where they will be treated properly?

**Senator Flynn:** The bill maintains that the minister must have due regard for the safety of the vehicle and its passengers and to the Convention. The minister has to abide by the rules of the Convention. If he acts in an illegal way, then he should be stopped, but if he follows the rules as set out in the article in the bill, he will conform to the Convention.

**Senator Hébert:** But that is not apparent as the bill is written. Why should we say that we will respect the Convention yet have the power to order a boat out of our waters?

**Senator Flynn:** That can be done, with respect, under the Convention.

**The Deputy Chairman:** I think, Senator Hébert, that the witness is saying—and I am only trying to be helpful to the witness—that a vessel can be turned back, provided that the country is satisfied that it is going to another country that will reasonably treat its passengers.

**Mr. Van der Veen:** Although one cannot assume automatically that a vessel will be allowed to return to a country. Take a ship coming from Holland, for example. Its passengers might have been transient or illegal in that country. The vessel might be flying a flag different from the Dutch flag. It is necessary to get assurances from Holland, in this case, that the ship will be allowed to return.

**Senator Flynn:** The minister can make an examination on board the vessel if he wants to with regard to the claim of any person on board to be a refugee. This could be done.

**Senator Hébert:** Then why not say so?

**Senator Flynn:** It does say so. The bill says, "having due regard to the Convention". The Convention maintains that you cannot do this or you should not do that. The minister has to make sure that the terms of the Convention are respected. It is not very difficult to read this bill. If you wish to read something else into it, that is another story.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, please. The next questioner is Senator Fairbairn.

## [Traduction]

tion. C'est ce qui les inquiète. Ils ne peuvent nous indiquer comment déterminer qui est ou n'est pas un vrai réfugié. Cependant, ils acceptent que le navire soit renvoyé dans un pays qui assurera un traitement convenable aux passagers, qu'ils soient réfugiés ou non. D'après moi, c'est le langage qu'ils tiennent.

**M. Van der Veen:** Quand une personne revendique le statut de réfugié, les pays signataires de la Convention sont tenus de déterminer si elle est un véritable réfugié. Si oui, ils doivent la traiter conformément aux dispositions de la Convention ou, si elle n'est pas autorisée à entrer dans le pays, veiller à ce qu'elle puisse au moins se rendre dans un pays qui respecte les obligations de la Convention.

**Le sénateur Hébert:** Oui, mais comment être certain que le projet de loi dans sa version actuelle nous garantit que ces personnes-là seront renvoyées dans un pays qui les accueillera convenablement?

**Le sénateur Flynn:** En vertu du projet de loi, le ministre doit tenir compte de la sécurité du véhicule et de ses passagers, ainsi que de la Convention. Il doit agir selon les règles de la Convention. S'il agit illégalement, il devrait en être empêché, mais s'il se conforme aux règles telles qu'énoncées dans l'article de ce projet de loi, il respectera la Convention.

**Le sénateur Hébert:** Mais ce n'est pas évident dans le projet de loi tel qu'il est rédigé. Pourquoi devrions-nous dire que nous respecterons la Convention, tout en ayant le pouvoir d'ordonner qu'un navire soit refoulé à l'extérieur de nos eaux?

**Le sénateur Flynn:** C'est possible en vertu de la Convention.

**Le vice-président:** Je crois, sénateur Hébert, que ce que dit le témoin, et j'essaie seulement ici de lui être utile, c'est qu'un navire peut être refoulé, à condition que le pays soit convaincu qu'il pourra aller vers un autre pays qui réservera un traitement raisonnable à ses passagers.

**M. Van der Veen:** Bien qu'on ne puisse pas automatiquement présumer qu'un navire sera autorisé à retourner dans un pays. Prenons par exemple le cas d'un navire qui arrive des Pays-Bas. Ses passagers pourraient avoir été de passage dans ce pays ou s'y trouver illégalement. Le navire pourrait battre un pavillon autre que le pavillon hollandais. Le cas échéant, il serait nécessaire d'obtenir des Pays-Bas l'assurance que le navire serait autorisé à y retourner.

**Le sénateur Flynn:** Le ministre peut, s'il le veut, vérifier à bord du navire la prétention de toute personne qui affirme être un réfugié. Il pourrait le faire.

**Le sénateur Hébert:** Dans ce cas pourquoi ne pas le spécifier?

**Le sénateur Flynn:** Le projet de loi le prévoit puisqu'il stipule: «En tenant compte de la Convention». Aux termes de la Convention, il est interdit de poser tel ou tel geste. Le ministre doit s'assurer du respect des conditions de la Convention. Le projet de loi n'est pas difficile à comprendre. Si vous l'interprétez différemment, c'est autre chose.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, je vous en prie. Le prochain intervenant est le sénateur Fairbairn.

[Text]

**Senator Fairbairn:** I thank the witnesses for coming. Earlier they said that there were 103 countries who were signatories to the Convention. Of those 103, how many have legislation similar to this particular bill?

**The Deputy Chairman:** Are you referring, Senator Fairbairn, to the returning of the vessels? If so, the evidence is that there is only one other country.

**Senator Fairbairn:** Oh, I am sorry, I missed that.

**Senator Stanbury:** Which country is that?

**Senator Spivak:** The United States.

**Senator Stanbury:** It examines the passengers on the high seas?

**Senator Hébert:** Yes, which we do not do under this bill.

**Senator Flynn:** Why not? Why do you say that?

**Senator Hébert:** I say that because I do not read it here.

**Senator Flynn:** Well, try to learn to read.

**Senator Hébert:** That is easy to say, but it is just not serious.

**Senator Flynn:** Well, it is serious.

**Senator Spivak:** I have just one question for clarification, if I may. I am not familiar with the Law of the Sea. Prior to this legislation, could Canada not turn any ship around in waters that were her own? Does not the Law of the Sea or domestic legislation give Canada that power?

**The Deputy Chairman:** Are you referring to Canada's right in her own territorial waters?

**Senator Spivak:** I am speaking of the 12-mile limit or that between 12 and 24 miles, which is a different thing, I suppose. What is the Law of the Sea with regard to turning ships around?

**Mr. Van der Veen:** I am not an expert myself on the Law of the Sea. However, I have heard others say that this is possible. It may have been for domestic purposes that such a law was necessary.

**Senator Spivak:** That would be within the 12-mile limit?

**Mr. Van der Veen:** Well, 12 plus 12. I believe there is a 12-mile territorial limit and then what is called the contiguous zone, from 12 to 24 miles. In total, therefore, it would be 12 to 24.

**Senator Spivak:** So you are saying it is possible for a country like Canada to turn a ship around if that ship is within 24 miles of its shores but not on the high seas? That is what I am getting at. I want to know where it is that a country can, under the Law of the Sea and under domestic legislation, turn ships around. I would assume that such a country would not have the power to do so on the high seas.

**Mr. Van der Veen:** On the high seas a country would not be allowed to do that unless it had the approval of the state of the

[Traduction]

**Le sénateur Fairbairn:** Je remercie les témoins d'être venus. Ils ont déclaré plus tôt que quelque 103 pays ont signé la Convention. Sur ce nombre, combien ont une législation comparable au projet de loi?

**Le vice-président:** Faites-vous allusion, sénateur Fairbairn, aux dispositions concernant le refoulement des navires? Dans l'affirmative, il semble qu'il n'y ait qu'un seul autre pays.

**Le sénateur Fairbairn:** Excusez-moi, je n'ai pas suivi.

**Le sénateur Stanbury:** De quel pays s'agit-il?

**Le sénateur Spivak:** Des États-Unis.

**Le sénateur Stanbury:** Les autorités peuvent procéder à un examen des passagers en haute mer?

**Le sénateur Hébert:** Oui, ce que nous ne faisons pas en vertu de ce projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi pas? Pourquoi dites-vous cela?

**Le sénateur Hébert:** Je le dis parce que je ne trouve rien dans le projet de loi qui l'indique.

**Le sénateur Flynn:** Dans ce cas, apprenez à lire.

**Le sénateur Hébert:** C'est facile à dire, mais ce n'est pas sérieux.

**Le sénateur Flynn:** Oui, c'est sérieux.

**Le sénateur Spivak:** J'aimerais poser une seule autre question pour fins d'éclaircissement. Je ne connais pas bien le droit de la mer. Avant le projet de loi, le Canada ne pouvait-il pas refouler un navire se trouvant à l'intérieur de ses eaux territoriales? Le droit de la mer ou la législation canadienne nous donne-t-elle pas ce pouvoir?

**Le vice-président:** Parlez-vous de l'autorité du Canada à l'intérieur de ses propres eaux territoriales?

**Le sénateur Spivak:** Je parle de la limite de 12 milles, ou de la zone comprise entre la limite de 12 milles et celle de 24 milles, ce qui, je présume, est différent. Que prescrit le droit de la mer au sujet du refoulement des navires?

**M. Van der Veen:** Je ne suis pas non plus spécialiste du droit de la mer. Toutefois, d'après ce que j'ai entendu dire, c'est possible. Une telle loi a peut-être été nécessaire pour des raisons de gestion intérieure.

**Le sénateur Spivak:** Ce serait à l'intérieur de la limite de 12 milles?

**M. Van der Veen:** Eh bien, 12 milles plus 12 milles. Je crois qu'il existe une limite territoriale de 12 milles, et ensuite la zone contiguë comprise entre 12 et 24 milles. En tout, ce serait entre 12 et 24 milles.

**Le sénateur Spivak:** Vous dites donc qu'il est possible pour un pays comme le Canada de refouler un navire qui se trouverait à moins de 24 milles de ses côtes, mais qu'il ne pourrait le faire en haute mer? C'est ce à quoi je veux en venir. Je veux savoir dans quelles circonstances un pays peut, en vertu du droit de la mer et de sa propre législation, refouler des navires. Je présume qu'il ne serait pas possible de le faire en haute mer.

**M. Van der Veen:** En haute mer, un pays ne serait pas autorisé à le faire à moins qu'il n'ait obtenu l'approbation de l'État



[Text]

flag the ship is flying, which is complicated. One does not always know in advance where the ships are coming from.

**Senator Spivak:** In its own territorial waters, however, does a country have that power without its being considered a hostile act?

**Mr. Van der Veen:** A signatory to the refugee Convention would have to take regard of the Convention, but I do not think the Law of the Sea would have anything to say on this, although it would allow such action.

**Senator Spivak:** I am just curious as to how this clause strengthens the law that is already there. As you say, however, you are not familiar with the Law of the Sea. Thank you.

**Senator Fairbairn:** Do you make a distinction between how potential refugees are treated if they come by boat and how they are treated if they come by any other means? We seem to be focusing on the respecting of the Convention vis-à-vis ships. Is there any distinction made between the various means by which refugees come into the country and how they should be treated?

**Mr. Van der Veen:** The Convention does not make that distinction. The Convention says only one thing, that the contracting states shall in no manner whatsoever—that means directly or indirectly—return a person to a country where he is subject to persecution. The way in which he travels to a country does not matter.

**The Deputy Chairman:** So the same principle would apply if an aircraft landed at the Ottawa International Airport with 100 potential refugees on it. Suppose that the government was not satisfied as to the legitimacy of their refugee claims? Well, they are already on land, so they would then be required to go through the determination process.

**Senator Stanbury:** I would like some clarification on something that may be clear to everybody else but not to me. If I understand the witnesses correctly, they are saying that if a ship is approaching the shore and the country is suspicious in terms of its passengers, as far as the Convention is concerned there are two alternative responsibilities. One is to board the ship, arrest it or in some way find out who is on board and, if they are refugees, to deal with them in the proper way. Or if you can get assurances that the ship will be received in a friendly country, you can then turn it around without determining either who is on board or what the status is of the people on board. Are those two alternative ways of treating such a ship?

**Mrs. Badiani:** I do not think so. I think the system should be unified. It is possible only after an interview or assessment of the situation to determine who is applying for refugee status, who has been recognized in another country, who is not eligible for determination; and then to see where those people could be sent back. We now have a concept of a safe country or return to their place or origin if they are not genuine refugees. That is why in an individual case an examination is important.

[Traduction]

dont le navire bat pavillon, ce qui est compliqué. On ne sait pas toujours d'où proviennent les navires.

**Le sénateur Spivak:** À l'intérieur de ses propres eaux territoriales cependant, un pays peut-il exercer ce pouvoir sans que cela soit considéré comme un acte d'hostilité?

**M. Van der Veen:** Un pays signataire de la Convention relative aux réfugiés devrait tenir compte des exigences de la convention, mais je crois que le droit de la mer demeure silencieux à ce sujet, bien qu'il autorise sans doute une telle mesure.

**Le sénateur Spivak:** J'aimerais simplement savoir dans quelle mesure cet article renforce le droit existant. Mais comme vous le disiez, vous ne connaissez pas bien le droit de la mer. Merci.

**Le sénateur Fairbairn:** Établissez-vous une distinction entre le traitement réservé aux réfugiés potentiels selon qu'ils arrivent en bateau ou par un autre moyen de transport? Nous semblons mettre surtout l'accent sur le respect de la Convention dans le cas des navires. A-t-on établi une distinction entre les divers moyens de transport qu'utilisent les réfugiés pour venir chez nous et la façon dont ils doivent être traités?

**M. Van der Veen:** La Convention ne fait pas de distinction. Elle prévoit simplement que l'État signataire ne doit d'aucune façon, que ce soit directement ou indirectement, renvoyer une personne dans un pays où elle sera soumise à des persécutions. Le moyen de transport utilisé n'a pas d'importance.

**Le vice-président:** Le même principe s'appliquerait à un aéronef qui se poserait à l'aéroport international d'Ottawa avec 100 réfugiés potentiels à bord. Supposons que le gouvernement ne soit pas convaincu de la légitimité de leur cause? Ces derniers se trouveraient déjà sur le sol canadien, de sorte qu'ils seraient obligés de subir le processus de détermination.

**Le sénateur Stanbury:** J'aimerais avoir des éclaircissements sur un aspect qui est peut-être clair pour tout le monde, sauf pour moi. Si j'ai bien compris les témoins, si un navire s'approche des côtes d'un pays et que ce pays ait des doutes au sujet des passagers, il y a deux solutions possibles aux termes de la Convention. La première consiste à aborder le navire et à l'arraisonner ou à tenter de déterminer quelles sont les personnes à bord et, s'il s'agit de réfugiés, de les traiter comme il se doit. Autrement, s'il est possible d'obtenir l'assurance que le navire sera reçu dans un pays ami, il est possible de le refouler sans déterminer l'identité des personnes à bord ni leur statut. Est-ce que ce sont là les deux solutions possibles?

**Mme Badiani:** Je ne pense pas. Je pense que le système devrait être uniformisé. Il est possible seulement après avoir procédé à une entrevue ou à une évaluation de la situation de déterminer qui demande le statut de réfugié, qui a été reconnu comme tel dans un autre pays, qui n'est pas admissible à la détermination; et ensuite de voir où ces personnes peuvent être envoyées. Nous avons adopté le principe du pays sûr, ou du retour au lieu d'origine dans le cas des personnes qui ne sont pas des réfugiés authentiques. C'est pourquoi il est important de procéder à un examen dans chaque cas.



[Text]

**Senator Stanbury:** If I understand you correctly, you are saying that it would not be proper conduct, under the Convention, for us simply to turn the ship around without knowing who is on board.

**Mrs. Badiani:** No; we are satisfied with the reference to the Convention. In the Convention there is laid down criteria for determination, and so on.

**Mr. Van der Veen:** You need to know who are the people on board. You say that people can be sent back to a friendly country, but a friendly country for one person might be an unfriendly country for another. So there should be knowledge of what you are doing, a positive determination so that we do not bring someone who is not a refugee into danger.

**Senator Stanbury:** Then your interpretation of section 91 would be that if the minister is going to abide by the undertaking in the act to deal with people according to the Convention, then he must first determine who is on board.

**Mr. Van der Veen:** Reference to the Convention makes reference to a lot of obligations.

**Senator Stanbury:** That is what I am getting at. So you would say that reference to the Convention means that you must determine who is on board, so that you can go through the other procedures.

**Mrs. Badiani:** It is up to the Canadian government to decide how to interpret that; but we assume that the reference would imply that we pay due respect to the principles of the Convention.

**Senator Stanbury:** It has been suggested that I should ask you another question which might be of assistance to the government and this committee in perhaps making small changes to the act. As a preliminary to the question, if the government or the Senate thinks that they must proceed in a way which excludes a person before determination as to their status as a refugee, perhaps there is a compromise whereby your organization would be notified before such persons are deported. They could then determine a person's status, and, if they find the person to be a Convention refugee, they could assist in his relocation. I am trying to think of the correct term—is it HLR?

**Mr. Van der Veen:** HCR: High Commissioner for Refugees.

**Senator Stanbury:** Would the United Nations HCR agree to such a provision, and would he think that is a good idea? I believe this refers more to the security situation that is referred to in the act, where if you determine that a person is not a good risk, from the point of view of criminal behaviour, and so on, we can deport him without determining whether or not he is a refugee.

**Mrs. Badiani:** That is an interesting question, and perhaps we should consider the different elements. There is a question of a person being excluded from the procedure, our role in the possible determination and relocation. Concerning the first

[Traduction]

**Le sénateur Stanbury:** Si je vous comprends bien, vous dites qu'il serait inadmissible aux termes de la Convention de nous contenter de refouler un navire sans savoir qui se trouve à bord.

**Mme Badiani:** Non; nous sommes satisfaits de la référence à la convention, car elle établit des critères de détermination, et ainsi de suite.

**M. Van der Veen:** Il est nécessaire d'établir l'identité des personnes à bord. Vous dites que les passagers peuvent être renvoyés vers un pays ami, mais un pays ami pour une personne ne l'est pas nécessairement pour une autre. Il faut donc agir en connaissance de cause et procéder à une détermination positive pour éviter qu'une personne qui n'est pas un réfugié se retrouve en danger.

**Le sénateur Stanbury:** Dans ce cas, d'après votre interprétation de l'article 91, si le ministre doit se conformer au projet de loi qui prévoit que les personnes concernées doivent être traitées conformément aux exigences de la Convention, il faudra d'abord déterminer l'identité des personnes à bord du navire.

**M. Van der Veen:** La mention de la Convention entraîne beaucoup d'obligations.

**Le sénateur Stanbury:** C'est à cela que je veux en venir. Selon vous, le fait de faire référence à la Convention signifie qu'il faut d'abord déterminer l'identité de la personne à bord avant de pouvoir suivre les autres procédures.

**Mme Badiani:** Il incombe au gouvernement canadien de décider de l'interprétation à faire; mais selon nous, la mention de la Convention suppose qu'il faut tenir compte des principes qu'elle contient.

**Le sénateur Stanbury:** On m'a suggéré de vous poser une autre question qui pourrait peut-être aider le gouvernement et ce comité à apporter de légères modifications à la loi. En guise de préliminaire à ma question, si le gouvernement ou le Sénat croit qu'il doit procéder de manière à exclure une personne de la procédure de détermination du statut de réfugié, il serait peut-être possible de retenir une solution de compromis en vertu de laquelle votre organisme serait avisé avant que les personnes ne soient expulsées. Elle serait alors possible de déterminer le statut d'une personne et si on constate qu'il s'agit bel et bien d'un réfugié au sens de la convention, on pourrait aider à le placer quelque part. Je cherche le nom exact; est-ce... ?

**M. Van der Veen:** HCR veut dire Haut Commissariat pour les réfugiés.

**Le sénateur Stanbury:** Cet organisme des Nations Unies accepterait-il une telle disposition, et trouverait-il que c'est une bonne idée? À mon avis, on fait davantage allusion à la situation de sécurité évoquée dans la loi, c'est-à-dire à notre droit d'expulser une personne sans même déterminer si elle est un réfugié ou non lorsqu'elle est considérée comme un gros risque en raison de son comportement criminel ou pour d'autres raisons.

**Mme Badiani:** Voilà une question intéressante, et nous pourrions nous pencher sur les divers éléments qu'elle renferme. Il est question, d'une part, d'une personne exclue du processus et d'autre part, de notre rôle dans la détermination éventuelle de

[Text]

point, our office has always been ready to assist the government in the identification of genuine refugees. Therefore we are open to all possible proposals and suggestions. I cannot, of course, speak for the High Commissioner, because that would involve human resources, and so on. That is another aspect which might be considered at a later stage. Concerning security cases, it is for the government to determine who is or who is not a refugee under the Convention. That is the sovereign prerogative of the state. We can assist and cooperate with the Canadian authorities on those types of cases, and we are open to every suggestion.

**Senator Stanbury:** But the determination should be made—

**Mrs. Badiani:** Usually it is the prerogative of the state. I would not wish to complicate the debate, but there is another type of determination which is within the mandate of the High Commissioner. Usually the recognition within that mandate involves a country which has not ratified the Convention. That does not involve Canada, but we are open to examine that point. The High Commissioner would be very ready to have a role in that stage of the determination procedure.

Concerning relocation, I do not know what you mean exactly, because relocation could be the equivalent of resettlement in another country. That would be an impossibility, because we have an enormous waiting list of people waiting for resettlement. We have to consider the first asylum country of a person in transit from a very poor country. To resettle people from Canada to another country would be extremely difficult if not impossible. However, there is another possibility, namely, that people who arrive here who have been recognized as refugees in the first country of asylum, and legally admitted, could be assisted to move from Canada to the first country of asylum. For instance, there are people who come here from Europe who have already been recognized there. But, in terms of resettlement from Canada, it would be extremely difficult. However, there can always be exceptions, but, to speak frankly and honestly, in terms of resettlement it is very difficult.

**Senator Stanbury:** There are a lot of people in the world who are waiting for resettlement.

**Mrs. Badiani:** And waiting to come here.

**The Deputy Chairman:** Mrs. Badiani, may I ask whether this September, 1979 handbook on *Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, which makes reference to the 1951 Convention and to the 1967 protocol, is the most up-to-date publication?

**Mrs. Badiani:** It is the only one that we have.

**Mr. Van der Veen:** This is the one used in Canada by us and by the Immigration Appeal Board.

**Senator Flynn:** From my reading of this section, it seems to me that the minister is giving a very narrow restrictive authority here, because he has to have regard for the safety of the

[Traduction]

son statut et sa réimplantation. En ce qui concerne le premier point, notre bureau s'est toujours montré prêt à aider le gouvernement à déterminer qui sont les véritables réfugiés. Par conséquent, nous sommes ouverts à toutes les propositions et suggestions possibles. Je ne peux évidemment parler au nom du Haut Commissaire, parce que ses ressources humaines ne sont pas illimitées et qu'il doit tenir compte d'autres considérations. Voilà d'ailleurs un autre aspect sur lequel on pourrait se pencher ultérieurement. En ce qui concerne les cas qui relèvent de la sécurité, il appartient au gouvernement de déterminer qui est ou n'est pas un réfugié au sens de la Convention. C'est la prerogative d'un État souverain. Nous pouvons collaborer avec les autorités canadiennes et les aider dans ce genre de situation, et nous sommes ouverts à toute suggestion.

**Le sénateur Stanbury:** Mais la reconnaissance du statut de réfugié devrait être faite . . .

**Mme Badiani:** C'est habituellement la prerogative de l'État. Je ne voudrais pas compliquer le débat, mais il y a une décision d'un autre type qui relève du mandat du Haut Commissaire. Habituellement, la reconnaissance du statut de réfugié dans le cadre de ce mandat concerne un pays n'ayant pas ratifié la Convention. Le Canada est donc exclu en ce sens, mais nous sommes disposés à examiner cela. Le Haut Commissaire jouerait volontier un rôle dans cette étape du processus de reconnaissance du statut de réfugié.

En ce qui concerne la réimplantation, je ne sais pas ce que vous voulez dire exactement, parce que ce terme peut signifier la réinstallation dans un autre pays. Ce serait impossible, puisque nous avons une très longue liste d'attente. Nous devons examiner le premier pays d'asile de quelqu'un qui arrive ici en provenance d'un pays très pauvre. Réinstaller des personnes depuis le Canada dans un autre pays s'avérerait extrêmement difficile, sinon impossible. Toutefois, il existe une autre possibilité, c'est-à-dire qu'on pourrait aider des personnes déjà reconnues comme réfugiés dans le premier pays d'asile et légalement admises dans ce pays à y retourner depuis le Canada. Par exemple, il y a des personnes qui arrivent ici en provenance de pays européens et qui avaient déjà été reconnues comme des réfugiés là-bas. Toutefois, en toute franchise et honnêteté, pour ce qui est de la réinstallation à partir du Canada ce serait extrêmement difficile, quoiqu'il puisse toujours y avoir des exceptions.

**Le sénateur Stanbury:** Ceux qui attendent une réinstallation sont nombreux dans le monde entier.

**Mme Badiani:** Et qui attendent de venir ici.

**Le vice-président:** Madame Badiani, puis-je vous demander si cette édition de septembre 1979 du manuel intitulé *Méthodes et critères de reconnaissance du statut de réfugié*, qui renvoie à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967, est la plus récente?

**Mme Badiani:** C'est la seule que nous ayons.

**M. Van der Veen:** C'est celle que nous utilisons et qu'utilise également la Commission d'appel de l'immigration.

**Le sénateur Flynn:** La lecture de cet article me fait supposer que le ministre concède un pouvoir très restrictif, parce qu'il doit tenir compte de la sécurité du véhicule et des passagers, et



[Text]

vehicle and the passengers, and to consider all of the terms of the Convention. In a case where the minister would have authority to turn the vehicle around, it would be necessary for him to know if the vessel is safe when out of Canadian waters. The authority to keep ships outside our territorial waters or outside Canadian ports is very clear in areas other than the one covered by this bill. We can recall what we did with regard to the fishing vessels from France, when we closed all of the harbours in retaliation. That sort of thing is done regularly.

However, in this case the problem does not arise in the same way. I am trying to find an example. Let us suppose that a group of people living for some years in France, Italy or Germany charter a ship and come to Canada, bypassing our immigration system; but they are not refugees. The minister in such a case—and it is extreme, but it could happen—could stop that vessel, and if the vessel was seaworthy, he could say, “We know who you are; you are not refugees.” Assessments could be carried out on board the ship if the immigration people had all the information in advance, and they could say, “We are sorry, but you have to go back.” In such a case the minister could apply this responsibility.

However, if the vessel were full of genuine refugees, the minister would have to make sure, in turning the vessel around for the reason that they did not apply for refugee status through the usual channels, that the ship went to a country where these people would be safe.

I see this ministerial power as a very narrow one that would be used in limited and rare circumstances. I think that the amendment proposed in the House of Commons with regard to the Convention should be adopted to allay the fears that prompted the amendment in the first place. Would you agree generally with my perspective?

**Mr. Van der Veen:** It is not easy to determine who is and who is not a refugee. It is not easy to say after an interview whether or not a person is a refugee. I was involved in determining refugees in several countries before I came to Canada and I still find it difficult. In the case where someone makes a refugee claim, not against the country where he came from but against the country of origin, if he has assurances from the country where he came from that he will be allowed to return, I do not think there is any problem in taking such a decision.

**Senator Flynn:** The minister would have to make sure that this refugee would be accepted by the country where he came from to meet the requirements of the Convention.

**Mr. Van der Veen:** I think that that is required of the minister now.

**Senator Fairbairn:** I am still struggling with how all the assumptions could be fulfilled in ascertaining who, for instance, in the hold of a boat is or is not a refugee while that boat is still in territorial waters. Does it not take a considerable period of time to discover who these people are and their legitimate rights? Is this not a complicated procedure?

[Traduction]

examiner toutes les dispositions de la convention. Dans le cas où il aurait le pouvoir de refouler un véhicule à la frontière, il devrait savoir si un navire est en sécurité lorsqu'il se trouve en dehors des eaux canadiennes. Or, le pouvoir de refouler des navires à l'extérieur des eaux territoriales ou en dehors des ports du Canada est très clair dans des domaines autres que celui qui est visé par le projet de loi. Rappelons-nous les navires de pêche français auxquels nous avons fermé tous les ports canadiens en guise de représailles. Nous prenons régulièrement de telles mesures.

Toutefois, dans le cas qui nous occupe, le problème ne se présente pas de la même façon. J'essaie de trouver un exemple. Supposons qu'un groupe de personnes ayant vécu depuis quelques années en France, en Italie ou en Allemagne affrètent un navire et s'en viennent au Canada en contournant notre système d'immigration, et que ce ne soit pas des réfugiés. Il s'agit d'un cas extrême, mais il pourrait se produire. Le ministre pourrait alors arraisonner ce navire et, si celui-ci était en état de naviguer, décréter que ses passagers ne sont pas des réfugiés. Les fonctionnaires de l'Immigration pourraient faire les évaluations à bord du navire dans la mesure où ils auraient tous les renseignements à l'avance et pourraient interdire aux arrivants d'entrer au Canada. En pareil cas, le ministre utiliserait les pouvoirs qui lui sont impartis.

Par contre, si le navire était rempli de véritables réfugiés, le ministre devrait s'assurer, avant de les refouler parce qu'ils n'ont pas demandé le statut de réfugié par les voies normales, qu'il se rend dans un pays où leur sécurité ne serait pas menacée.

J'estime que ce pouvoir du ministre est très restrictif et ne serait utilisé que dans des circonstances très particulières et très rares. À mon avis, l'amendement proposé à la Chambre des communes sur la Convention devrait être adopté pour apaiser les craintes qui en étaient à l'origine. Dans l'ensemble, êtes-vous d'accord avec mon point de vue?

**M. Van der Veen:** Il n'est pas facile de déterminer qui est et qui n'est pas un réfugié après une entrevue. J'ai fait ce genre de travail dans plusieurs pays avant d'arriver au Canada, et je trouve encore cela difficile. Lorsqu'une personne revendique le statut de réfugié, en se réclamant non pas du pays de départ, mais de son pays d'origine, et qu'elle a obtenu du premier la garantie qu'elle serait autorisée à y retourner, je ne crois pas qu'il y ait de problème à prendre une pareille décision.

**Le sénateur Flynn:** Pour respecter les stipulations de la Convention, le ministre devrait s'assurer que ce réfugié sera accepté par le pays de départ.

**M. Van der Veen:** Je crois que c'est ce qu'on demande au ministre maintenant.

**Le sénateur Fairbairn:** Je me demande encore comment on peut parvenir à déterminer qui, par exemple, dans un navire arraisonné, est ou n'est pas un réfugié lorsque le navire en question se trouve toujours dans les eaux territoriales. N'est-il pas très long d'établir l'identité des intéressés et de déterminer quels sont leurs droits légitimes? Cela ne suppose-t-il pas une procédure complexe?



[Text]

**Mr. Van der Veen:** It is a matter of implementation. If it is possible to interview passengers on board a ship, then that is fine, but, if it is not possible, then it is not possible. There is a commitment to take decisions in conformity with the Convention. It is easier to interview people on board a luxury ocean liner than on board a small ship crammed full of people.

**Senator Fairbairn:** Do you have evidence of boats being turned around in the United States, for example, after following these procedures?

**Mr. Van der Veen:** I do not think it happens very regularly. There are a number of cases, but it is not a daily routine. It would also depend on the seaworthiness of the ship. If the ship were about to sink, there is no way these procedures could be followed.

**Senator Fairbairn:** It seems to me that it would be more practical to bring the ship into harbour to carry out these procedures than to try to fulfill these national and international obligations on a boat out in territorial waters.

**Senator Hébert:** Following up on this matter, I do not think it is acceptable to say that the minister will do his best and possibly go on board the ship. Imagine a small ship crowded with passengers. How could you carry out such procedures fairly? Canada takes great pride in treating its citizens and other people who come here fairly. We all agree that the system is not good and that change is necessary. Presently it takes up to three years for Canadian authorities—not at sea on board a ship, but right here in Ottawa with computers, telephones and a lot of people working together—to decide whether or not an individual is a refugee. We know that the system does not work and that it permits abuse. Now it seems that we are going to the other extreme, if we think that we can decide a person's status, after flying out to the vessel by helicopter, when he is actually in the hold of the ship.

**Senator Flynn:** How you exaggerate!

**Senator Hébert:** I am not exaggerating. How can one carry out such a procedure on a crowded ship at sea and without all the support systems?

**Senator Flynn:** If it is impossible to proceed, then the minister will not apply his power. It is as simple as that.

**Senator Hébert:** But why not make it clear in the legislation?

**Senator Flynn:** The legislation does not give him the authority to proceed in the circumstances you have described.

**Senator Hébert:** No, but it is a possibility, and you yourself have said it could happen.

**Senator Flynn:** No.

**Senator Hébert:** Oh, yes.

**Senator Flynn:** No. If the minister makes a mistake, you can do whatever you wish about it.

**Senator Hébert:** Experts have informed us that the best deterrent against a captain of a ship exploiting human misery

[Traduction]

**M. Van der Veen:** Tout dépend dans quelles conditions on l'applique. S'il est possible d'interroger les passagers à bord du navire, tout va très bien, mais si ce n'est pas possible, il n'y a rien à faire. Nous nous sommes engagés à prendre des décisions qui respectent la Convention. Il est plus facile d'interroger des candidats à bord d'un paquebot luxueux qu'à bord d'un petit bateau où les passagers sont entassés.

**Le sénateur Fairbairn:** Avez-vous eu connaissance de navires qui aient été refoulés, par exemple aux États-Unis, après avoir suivi cette procédure?

**M. Van der Veen:** Je ne crois pas que cela arrive très souvent. À l'occasion, oui, mais pas quotidiennement. Cela dépend également de l'état de navigabilité du navire. S'il est sur le point de sombrer, pas question de procéder de cette façon.

**Le sénateur Fairbairn:** Il me semble qu'il serait plus pratique d'amener le navire à un port plutôt que d'essayer de satisfaire à ces obligations nationales et internationales sur navire dans les eaux territoriales.

**Le sénateur Hébert:** À ce propos, je ne crois pas qu'on puisse dire que le ministre fera tout en son pouvoir et ira même jusqu'à se rendre à bord du navire. Imaginons un petit bateau bondé. Comment pourrait-on alors procéder de façon équitable? Le Canada s'enorgueillit beaucoup de bien traiter ses ressortissants et ceux d'autres pays qui viennent ici légitimement. Nous reconnaissons tous que le système présente des lacunes et qu'il faut le modifier. À l'heure actuelle, les autorités canadiennes peuvent prendre jusqu'à trois ans pour déterminer si oui ou non, telle personne est un réfugié, et elles ne sont pas en mer à bord du navire, mais bien ici à Ottawa avec des ordinateurs, des téléphones et quantité de fonctionnaires. Nous savons que le système ne fonctionne pas bien et qu'il permet des abus. Pourtant, il me semble que nous allons à l'autre extrême si nous croyons être en mesure de déterminer le statut de quelqu'un après avoir arraisonné un navire par hélicoptère alors que l'intéressé est dans la route.

**Le sénateur Flynn:** Là, vous exagérez.

**Le sénateur Hébert:** Je n'exagère pas. Comment peut-on faire toutes ces démarches sur un navire bondé en pleine mer et en l'absence de tous les moyens de soutien?

**Le sénateur Flynn:** Si c'est impossible, le ministre n'utilisera pas ses pouvoirs. C'est aussi simple que cela.

**Le sénateur Hébert:** Mais pourquoi ne pas le dire clairement dans le projet de loi?

**Le sénateur Flynn:** Il ne lui donne pas le pouvoir d'agir dans les circonstances que vous avez décrites.

**Le sénateur Hébert:** Non, mais il est possible qu'elles se produisent et vous l'avez vous-même reconnu.

**Le sénateur Flynn:** Pas du tout.

**Le sénateur Hébert:** Oh, oui.

**Le sénateur Flynn:** Non. Si le ministre commet une erreur, vous pouvez alors faire ce que vous voulez.

**Le sénateur Hébert:** Selon les experts, le meilleur moyen de dissuasion à utiliser contre le capitaine d'un navire qui exploite

[Text]

of some sort, be it with *bona fide* refugees or economic refugees—and it is not a big problem because we have had only two instances in our history—is to have the ship come to shore. If it is found that the people on board are not real refugees and that the captain is exploiting them, we arrest him as we did in the case of the *Amelie*. We seize the ship and process the passengers to determine whether they should be returned to where they came from or to a safe country according to the Convention. This process offers a better deterrent, and it is in the spirit of such laws.

**Senator Flynn:** That can still be done. Just because this provision is here, does not mean that they will use it all the time. It is only for use in exceptional circumstances.

**Senator Hébert:** We have had two cases in our history. Why should we put in our laws that the minister has the right in certain circumstances to turn people back to sea?

**Senator Flynn:** He has to meet the terms and circumstances described in the Convention. What you have described would be an exception, and you know it.

**Senator Hébert:** We have also been told that this system will create two kinds of refugees, those who arrive by boat and those who arrive by land or by air. What do we do with the people who arrive by land or by air? Do we accept them and interview them? I understand that Bill C-55 is an effort to shorten the procedure so that within a few months it can be determined whether to send people back or to allow them to stay as *bona fide* refugees.

Bear in mind that every year there are about 12,000 refugee claimants, either false or real, and out of that number a few hundred happen to come by ship. With this legislation we are establishing a special status for those few hundred refugees and are thus treating them differently. Why should we do that?

**Senator Flynn:** Not all of them. You know that very well, senator. There is nothing to prevent the minister from allowing the ships to come into port. However, this legislation will apply only in exceptional circumstances. You know that very well.

**Senator Hébert:** Yes, but suppose we have a very bad minister some day?

**Senator Flynn:** Whether he is a bad minister or a good minister, he must follow the law; he has to follow the principles that are embodied in this section. You know that very well, senator.

**Senator Hébert:** I do not know that very well. I am very worried about this bill.

**Senator Flynn:** You are always worried when you want to be.

**Senator Hébert:** And you are always happy with the laws?

[Traduction]

la misère humaine, qu'on entende par là des réfugiés de bonne foi ou des réfugiés dit économiques—et ce n'est pas un gros problème puisque nous n'avons eu que deux cas de ce genre jusqu'ici—est d'amener le navire dans un port. Si on découvre que les personnes à bord ne sont pas de véritables réfugiés et que le capitaine les exploite, nous arrêtons celui-ci comme nous l'avons fait dans le cas du navire *Amélie*. Nous saisissons le navire et déterminons pour chaque passager s'il faut le renvoyer à son lieu de départ ou dans un pays sûr au sens de la Convention. Cette façon de procéder représente un meilleur moyen de dissuasion et est conforme à l'esprit de la législation sur l'immigration.

**Le sénateur Flynn:** Rien n'empêche de le faire. Ce n'est pas parce que cette disposition se trouve dans la loi qu'on l'invoquera tout le temps. Elle n'est là que pour parer à des circonstances exceptionnelles.

**Le sénateur Hébert:** Cela s'est produit deux fois dans notre histoire. Pourquoi devrions-nous prévoir dans nos lois que le ministre a le droit dans certaines circonstances de forcer des réfugiés à reprendre la mer?

**Le sénateur Flynn:** Il doit s'en tenir aux termes de la Convention. Vous avez décrit un cas exceptionnel et vous le savez.

**Le sénateur Hébert:** On nous a également dit que ce système créera deux sortes de réfugiés, ceux qui arriveront par bateau et les autres. Que faisons-nous de ceux qui arriveront par terre ou par air? Allons-nous les accueillir et examiner leur cas? Si je comprends bien, le projet de loi C-55 vise à abrégier la procédure de manière à nous permettre de déterminer en quelques mois si nous devons renvoyer ces gens chez eux ou leur permettre de rester en tant que réfugiés de bonne foi.

Il faut se rappeler que chaque année, environ 12 000 personnes revendiquent légitimement ou non le statut de réfugié et que parmi elles, il n'y en a que quelques centaines qui arrivent à bord de navires. Avec ce projet de loi, nous créons un statut spécial pour ces quelques centaines de personnes et nous les traitons différemment des autres. Pourquoi devrions-nous procéder ainsi?

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas le cas de tous. Vous le savez très bien, sénateur. Rien n'empêche le ministre d'autoriser les navires à entrer dans un port canadien. Le projet de loi ne s'appliquera que dans des circonstances exceptionnelles. Vous le savez très bien.

**Le sénateur Hébert:** C'est vrai, mais supposons qu'un jour, un incompetent soit nommé ministre.

**Le sénateur Flynn:** Qu'il soit compétent ou incompetent, le ministre doit respecter la loi; il doit observer les principes sur lesquels cet article est basé. Vous le savez très bien, sénateur.

**Le sénateur Hébert:** On ne peut être certain qu'il le ferait. Ce projet de loi me préoccupe beaucoup.

**Le sénateur Flynn:** Les choses ne vous préoccupent jamais que lorsque vous le voulez bien.

**Le sénateur Hébert:** Et vous êtes toujours satisfaits des lois?



[Text]

**Senator Flynn:** No, not necessarily, but when the minister accepts—

**The Deputy Chairman:** Perhaps we could have some decorum. Perhaps one of the witnesses would like to comment on Senator Hébert's question.

**Mr. Van der Veen:** I do not think it is possible for an international agency to comment on the manner in which international obligations are implemented, so long as they are in conformity with the Convention.

**Senator Spivak:** I would like to pursue the point that Senator Hébert has raised, without asking you to comment on domestic legislation. The two ships that have arrived here in Canada have been operated by people who are working outside the law and who are concerned more with money than with human rights. I think that is evident. Furthermore, we are dealing here not with speculation about what sort of minister may be in power but with executive power which is properly or improperly exercised. Since no one can predict how it will be exercised, we must have regard to the law.

I would like to know what the Convention means, when it says that "... the minister may, after having due regard"—What does "due regard" mean? For example, what does it mean in terms of the safety of the passengers, even if it is determined that they are not genuine refugees? That of course is another question; there are several questions here. How do you determine whether they are genuine refugees? As Senator Hébert has pointed out, there are obviously different methods for those who arrive by ship and those who arrive by plane. Therefore, I would like to know what there is in the Convention that sets out what "due regard" may be.

**Mr. Van der Veen:** The Convention starts off by saying that no contracting state shall expel or return a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom will be threatened.

**Senator Spivak:** Therefore, if the minister feels that the person is going back to a country of persecution, the Convention does not then permit that?

**Mr. Van der Veen:** The Convention talks about refugees. By international jurisprudence it is interpreted in such a way that you cannot assume that someone is not a refugee before you determine what his status is. In other words, you cannot say that, "This article does not apply because this claimant is not a refugee." You must determine first that he is not a refugee; you cannot assume it. That is the first step.

**Senator Spivak:** Is that interpretation according to the law of each country? In other words, the Convention does not state the method of determination?

**Mr. Van der Veen:** The Convention does not have a certain determination procedure, no.

**Senator Spivak:** Very well.

**Mr. Van der Veen:** But there should be a positive determination. If you are sending someone back to a country where he

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Non, pas nécessairement, mais lorsque le ministre accepte...

**Le vice-président:** Peut-être pourrions-nous être plus respectueux du décorum. L'un des témoins voudrait-il répondre à la question du sénateur Hébert?

**M. Van der Veen:** Je crois qu'aucun organisme international ne pourrait redire à la façon dont le Canada remplira ses obligations internationales s'il respecte la Convention.

**Le sénateur Spivak:** Sans vous demander de faire le procès des lois canadiennes, je voudrais pousser plus loin le point que le sénateur Hébert a soulevé. Les deux navires qui sont arrivés au Canada étaient exploités par des hors-la-loi qui se préoccupaient plus de leurs profits que des droits de la personne. Cela crève les yeux. En outre, nous ne sommes pas là pour spéculer sur le genre de ministre qui pourrait être au pouvoir, mais sur le bon ou le mauvais exercice du pouvoir exécutif. Comme personne ne peut prédire comment il sera exercé, nous devons regarder la loi de près.

Je voudrais savoir ce que signifie le passage de la Convention où il est dit que "... le ministre peut, en tenant compte...". Que signifie «en tenant compte»? Par exemple, qu'est-ce que cela signifie à l'égard de la sécurité des passagers, même s'il est établi qu'ils ne sont pas de véritables réfugiés? Évidemment, c'est une autre affaire, et ces dispositions soulèvent plusieurs questions de ce genre. Comment établira-t-on s'il s'agit de véritables réfugiés? Comme le sénateur Hébert l'a souligné, la procédure prévue n'est pas la même pour ceux qui arrivent à bord de navires que pour ceux qui arrivent par avion. Par conséquent, je voudrais savoir ce que «en tenant compte» signifie aux termes de la Convention.

**M. Van der Veen:** La Convention prévoit d'abord qu'aucun État signataire ne peut expulser un demandeur ou le renvoyer de quelque façon que ce soit à la frontière d'un territoire où sa vie ou sa liberté seront menacées.

**Le sénateur Spivak:** Par conséquent, si le ministre estime que l'intéressé retournerait dans un pays où il serait persécuté, la Convention ne lui permettrait pas de l'y renvoyer?

**M. Van der Veen:** La Convention traite des réfugiés. En jurisprudence internationale, elle est interprétée de telle sorte qu'on ne peut présumer qu'une personne n'est pas un réfugié avant d'avoir établi son statut. En d'autres termes, le ministre ne peut décider que l'article ne s'applique pas sous prétexte que le demandeur du statut de réfugié n'est pas un réfugié. Il doit d'abord établir s'il s'agit bien d'un réfugié; il ne suffit pas qu'il le présume. C'est la première étape.

**Le sénateur Spivak:** Dans cette interprétation, doit-on tenir compte de ce qu'est la loi dans chaque pays? En d'autres termes, la Convention ne prescrit pas de procédure d'établissement du statut, n'est-ce pas?

**M. Van der Veen:** Non, aucune.

**Le sénateur Spivak:** Très bien.

**M. Van der Veen:** Mais le ministre doit prendre une décision motivée. Pour pouvoir renvoyer une personne dans un pays où



[Text]

is claiming that he faces persecution, you should first of all determine that his claim is abusive and that he does not fear persecution.

Secondly, if you send him away to a country where he does not fear persecution, you should first of all make the determination that he will not face persecution in that third country. In other words, when a refugee claimant arrives in Canada from a third country, it is not enough to say: "Well, I assume that he has nothing to fear if I return him to that third country," because, in turn, that third country might very well send him back to his country of origin where he will fear persecution. Therefore, no assumption is possible when discussing this article of the Convention. You should be certain, when you send someone to a country where he does not fear persecution, that he will not be sent onwards to a country where he does fear persecution.

Therefore, I think the Convention is normally interpreted so that, when you send someone to a so-called safe country, you must know that that person will be admitted into that safe country.

**Senator Spivak:** How will the minister know this? How is this done?

**Mr. Van der Veen:** There are a variety of ways in which this can be done. You can receive a letter from the embassy of the country concerned that this particular person will be allowed to return to that country. You might have bilateral agreements that say that anyone who comes from one territory seeking asylum in another territory will be permitted to be returned in two weeks or six months or whatever. It depends on the arrangement between the two countries.

**Senator Spivak:** In the meantime, however, we have the ship sitting there in the harbour and I am trying to figure out how the process would work so that this matter could be resolved. Therefore, "due regard" means that the minister would have to know for sure, and that would involve some sort of *bona fides* whether it is a telex or a letter or whatever. Is that right?

**Mr. Van der Veen:** There should be an understanding between the governments so that it will be understood that the country from which the ship or the airplane comes will be prepared to take back those bogus refugees. That understanding can be reinforced by telex or letters or whatever.

**Senator Spivak:** However, in terms of the method of determination, there is nothing in the Convention to say that a contracting state cannot have one method for determining the refugee status of claimants arriving on ships and another method for determining the refugee status of claimants arriving on planes. That is strictly a matter of domestic jurisdiction?

**Mr. Van der Veen:** For many years, there have been discussions organized by the Office of the High Commissioner in an attempt to establish a uniform refugee-determination procedure, but as yet there is nothing binding in this area.

**Senator Spivak:** I have another question which touches upon one that Senator Hébert raised. Why would people choose this

[Traduction]

elle affirme qu'elle sera persécutée, il doit d'abord établir qu'elle exagère et qu'elle ne risque pas d'être persécutée.

Deuxièmement, s'il la renvoie dans un tiers pays où elle ne craint pas d'être persécutée, il doit avant tout établir qu'elle ne le sera effectivement pas. Autrement dit, lorsqu'une personne qui revendique le statut de réfugié arrive au Canada en provenance d'un tiers pays, il ne suffit pas de présumer qu'elle n'a rien à craindre si elle y retourne parce que ce pays pourrait très bien la renvoyer dans son pays d'origine, où elle risque d'être persécutée. Par conséquent, on ne peut se baser sur des hypothèses lorsqu'il s'agit de cet article de la Convention. Quand on renvoie une personne dans un pays où elle ne risque pas d'être persécutée, il faut d'abord s'assurer que ce pays ne la renverra pas vers un autre où elle a des raisons de craindre de l'être.

Par conséquent, je dirais qu'habituellement, la Convention est interprétée de manière que, lorsqu'on renvoie une personne dans un pays sûr, on doive d'abord s'assurer qu'elle y sera admise.

**Le sénateur Spivak:** Comment le ministre peut-il en être certain? Comment doit-il procéder?

**M. Van der Veen:** Il peut s'y prendre de plusieurs façons. Il peut demander à l'ambassade du pays en question de lui donner par écrit l'assurance que la personne visée y sera admise. Il peut invoquer des accords bilatéraux qui prévoient que quiconque quitte un pays et demande asile dans un autre pays pourra être renvoyé dans le premier après un certain temps. Ces accords prévoient la durée du délai.

**Le sénateur Spivak:** En attendant, notre navire est encore dans le port et je ne comprends pas très bien comment la procédure proposée permettrait de résoudre le problème. Donc, «en tenant compte» signifie que le ministre doit s'assurer que la personne qui revendique le statut de réfugié est vraiment un réfugié et pour cela, il doit s'en remettre à la bonne foi du pays d'origine, qui l'atteste par un télex ou une lettre, etc. Est-ce exact?

**M. Van der Veen:** Les gouvernements des deux pays devraient convenir que le pays d'origine du navire ou de l'avion sera disposé à reprendre les faux réfugiés. Cette entente doit être confirmée par un télex, une lettre ou autre.

**Le sénateur Spivak:** Mais en ce qui concerne la méthode d'établissement du statut, rien dans la Convention ne prévoit qu'un État signataire ne peut se doter d'une procédure pour les requérants qui arrivent par bateau et une autre pour ceux qui arrivent par avion. La procédure est laissée à la discrétion du gouvernement de chaque pays, n'est-ce pas?

**M. Van der Veen:** Pendant de nombreuses années, le Bureau du Haut Commissariat a organisé des discussions pour établir une procédure uniforme d'établissement du statut de réfugié, mais à ce jour, rien d'exécutoire n'en est ressorti.

**Le sénateur Spivak:** J'ai une autre question qui recoupe une de celles qu'a posées le sénateur Hébert. Qu'est-ce qui peut

[Text]

rather risky method of arriving by ship, when they could choose the relatively safe method of arriving by plane? Hundreds of them simply arrive in this country by plane without documents and claim refugee status.

Perhaps you could describe for me the method by which people arrive by plane. In other words, from which countries in the world does Canada still allow people to come without any documentation, thereby allowing refugee claimants, either valid or bogus, to board a plane without documentation and arrive in Canada and claim refugee status? For example, if I had been a person living in Portugal at the time that hundreds of these so-called refugees were coming from Portugal, what would I have had to do to get on a plane and come here and then say that I was a refugee? What do you know about that process? I would like you to clarify that for me, if you can.

**Mr. Van der Veen:** At that time, there was no visa requirement from Portugal. All that was necessary was to buy your plane ticket and get on a plane, and then as soon as you met a Canadian immigration official you would say: "I would like to make a refugee claim."

**Senator Spivak:** Therefore, these people do not need a visa; they just buy a ticket, get on the plane and then, when they arrive in Canada, they make a refugee claim. Are there still countries in which people can do that?

**Mr. Van der Veen:** Yes, there are still countries where there is no special visa requirement.

**Senator Spivak:** Thank you. The other point I would like to return to is with respect to section 5. In the opening statement you had some concerns about people who are certified as a danger to the public in Canada and their return to their countries. Could you expand on that a bit? Wasn't your concern about people who were certified here as being a danger to the public and their return to their country of origin where they might be persecuted? I think that that is what you were referring to.

**Mr. Van der Veen:** The Convention does not state that any refugee who comes to Canada has a right to stay in Canada. The Convention has provisions for the expulsion of refugees; there are all kinds of procedural safeguards. However, it is possible to say that we do not want a particular refugee, because, for example, he is a risk to security.

When people come into the country and are refugee claimants, if you do not determine whether they are refugees or not you will not know if they are protected by the safeguards of the Convention or not. Being bound by the Convention, it is necessary to know which persons are protected by the Convention and which persons are not protected by the Convention, in case you want to send them to their country of origin. The exclusion clauses to the procedure in the Canadian Immigration Act are bound by the exclusion clause in the Convention itself. It is not that the Convention protects any criminal, terrorist or smuggler; the Convention provides for the exclusion of "being a refugee" for certain persons who have committed certain crimes. But the Immigration Act goes further than that.

[Traduction]

bien inciter des réfugiés à fuir sur un navire, moyen de transport beaucoup moins risqué, plutôt que de prendre l'avion? Des centaines d'étrangers arrivent dans nos aéroports sans le moindre document et demandent le statut de réfugié.

Peut-être pourriez-vous m'expliquer comment il se fait que certains d'entre eux arrivent par avion. En d'autres termes, quels sont les pays dont le Canada continue de permettre aux ressortissants qui revendiquent le statut de réfugié, qu'ils soient de véritables réfugiés ou des imposteurs, de prendre l'avion sans le moindre document et de revendiquer le statut de réfugié à leur arrivée chez nous? Par exemple, si j'avais vécu au Portugal à l'époque où des centaines de soi-disant réfugiés arrivaient de ce pays, qu'aurait-il fallu que je fasse pour prendre l'avion à destination du Canada et me faire passer pour réfugié à mon arrivée ici? Je voudrais que vous m'expliquiez cela, si possible.

**M. Van der Veen:** A cette époque, le Canada n'exigeait pas de visa des Portugais. Ils n'avaient qu'à prendre l'avion à destination du Canada et à déclarer au premier agent d'immigration qu'ils rencontraient à leur arrivée qu'ils désiraient revendiquer le statut de réfugié.

**Le sénateur Spivak:** Donc, ces réfugiés n'ont pas besoin de visa; il leur suffit de prendre l'avion et de revendiquer le statut de réfugié à leur arrivée au Canada. Cette façon de faire est-elle encore autorisée dans certains pays?

**M. Van der Veen:** Oui, il y a encore des pays où il n'est pas nécessaire d'avoir un visa spécial.

**Le sénateur Spivak:** Je vous remercie. Je voudrais maintenant en revenir à l'article 5. Dans votre déclaration préliminaire, vous vous êtes dit préoccupé par les réfugiés considérés officiellement comme un danger public au Canada et par leur renvoi dans leurs pays respectifs. Pourriez-vous préciser un peu? Voulez-vous dire que vous vous préoccupez de ceux dont le renvoi dans leur pays d'origine pourrait les exposer à la persécution? Je crois que c'est ce que vous vouliez dire.

**M. Van der Veen:** La Convention ne dit pas que tout réfugié qui arrive au Canada a le droit d'y demeurer. Elle comporte des dispositions prévoyant l'expulsion de réfugiés; elle prévoit aussi toutes sortes de mécanismes de protection. Par contre, le ministre peut décider d'expulser un réfugié s'il constitue un risque pour la sécurité du pays, par exemple.

Lorsque des étrangers arrivent au pays et revendiquent le statut de réfugié, il faut d'abord établir s'ils sont vraiment des réfugiés, à défaut de quoi on ignore s'ils sont visés par les mesures de protection prévues dans la Convention. Cette dernière étant exécutoire, il est nécessaire de distinguer ceux qu'elle protège de ceux qu'elle ne protège pas avant d'ordonner leur expulsion. Les dispositions de la loi canadienne sur l'immigration qui prévoient des exceptions à l'application de la procédure découlent de la disposition correspondante de la Convention. Cela ne signifie pas que la Convention protège les criminels, les terroristes ou les trafiquants, mais qu'elle prévoit que certaines personnes qui ont commis certains actes criminels ne peuvent être considérés comme des réfugiés. La Loi sur l'immigration va cependant plus loin que cela.



[Text]

**Senator Spivak:** In what way?

**Mr. Van der Veen:** The Immigration Act has a much wider definition of persons who are excluded from the procedure than the exclusion clauses of the Convention.

If you look at paragraph 19(1)(f) of the Immigration Act, it is persons who will engage in the subversion by force of any government—not just democratic governments but any government. But, if you look at the exclusion clauses in the Convention, Article 1(f), it states that:

The provisions of this Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that:

(a) he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity,—

(b) he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country—

(c) he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

Under the Convention it is possible, in a refugee-state-determination procedure, to exclude a number of persons from being recognized as refugees.

**Senator Spivak:** But not persons who are suspected of having wished to overthrow that government—

**Mr. Van der Veen:** That in itself would not be sufficient to include someone.

**Senator Spivak:** You mean because that government may be a government which is oppressive or whatever?

**Mr. Van der Veen:** Yes.

**Senator Spivak:** When you are quoting from the Immigration Act you mean Bill C-84, do you? Or where does one find that clause?

**Mr. Van der Veen:** Clause 5 refers to the Immigration Act, Articles 19 and 27—

**Senator Spivak:** I see.

**Mr. Van der Veen:** There are several sections similar to the exclusion clauses of the Convention and they go further than that.

**Senator Spivak:** So your unease concerns those people who fall between the Convention and the broader exclusion here; is that what you are trying to say? Do you have any suggestions for us? What is your point with regard to that broader definition?

**Mr. Van der Veen:** When it is intended to send a refugee claimant not to a safe country but to a country of origin, it is important to know if he is a refugee or not. If he is a refugee, then there are certain procedural safeguards; if he is not a refugee, there is no objection.

**Senator Spivak:** I missed your point. Thank you.

[Traduction]

**Le sénateur Spivak:** En quel sens?

**M. Van der Veen:** Elle définit les personnes qui sont soustraites à l'application de la procédure qui est beaucoup plus large que celle qui figure dans les dispositions d'exception de la Convention.

L'alinéa 19(1)f) de la Loi sur l'immigration dit qu'il s'agit de personnes qui travailleront au renversement du gouvernement par la force—pas seulement des gouvernements démocratiquement élus, mais de tout gouvernement. Cependant, les dispositions d'exception de la Convention, notamment l'alinéa 1f), prévoient que:

Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser:

a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité;

b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés;

c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Aux termes de la Convention, il est possible, dans le cadre de la procédure de détermination du statut de réfugié, d'exclure certaines personnes de la reconnaissance du statut.

**Le sénateur Spivak:** Mais pas des personnes qui sont soupçonnées d'avoir voulu renverser le gouvernement...

**M. Van der Veen:** Ce ne serait pas en soi une cause suffisante d'exclusion.

**Le sénateur Spivak:** Vous voulez dire parce que ce gouvernement pourrait être un gouvernement oppressif, ou autre chose du genre?

**M. Van der Veen:** Oui.

**Le sénateur Spivak:** Quand vous citez la Loi sur l'immigration, vous parlez du projet de loi C-84 n'est-ce pas? Sinon où trouve-t-on cet article?

**M. Van der Veen:** L'article 5 du projet de loi renvoie à la Loi sur l'immigration, aux articles 19 et 27...

**Le sénateur Spivak:** Je comprends.

**M. Van der Veen:** Il y a plusieurs articles semblables aux dispositions d'exclusion de la Convention, mais ils vont plus loin.

**Le sénateur Spivak:** Votre inquiétude concerne donc les personnes dont le cas se situe entre les dispositions de la Convention et les dispositions d'exclusion plus étendues du projet de loi; est-ce ce que vous voulez dire? Avez-vous des suggestions à nous faire? Quelle est votre opinion au sujet de cette définition plus étendue?

**M. Van der Veen:** Si les autorités ont l'intention de renvoyer celui qui demande le statut de réfugié non pas dans un pays sûr, mais dans son pays d'origine, il importe de savoir s'il s'agit ou non d'un réfugié. Dans l'affirmative, il existe certaines garanties de procédure; sinon, il n'y a aucun empêchement.

**Le sénateur Spivak:** Je ne vous suivais pas. Merci.



[Text]

**The Deputy Chairman:** I would like to follow up on something that Senator Spivak raised dealing with persons who are the kinds of security risks that are set out in section 48 of this act, for whatever reasons, but who also could be refugees.

What is the role of your agency? What is the role of the United Nations? What do we do with this kind of person? Do you find him a safe asylum?

**Mr. Van der Veen:** As Mrs. Badiani said earlier, there are waiting lists all over the world containing the names of persons who, for one reason or another, cannot stay in their asylum country and should be resettled in another country. In Canada you will remember the Vietnamese boat people who were taken from Thailand, Hong Kong and Malaysia and resettled in Canada. There is no guarantee, when you do not want a person in your territory, that you will find, either soon or at all, a country that you can settle him in. There is difficulty in that respect.

**The Deputy Chairman:** But what, if anything, does the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees do for that person? Or are you able to do anything?

**Mr. Van der Veen:** If someone is declared to be a security risk for Canada, and if it is not known if he is a refugee or not, I do not think that much can be done. It is difficult to go to another country and say, "Well, he is a security risk. He says that he is a refugee but we do not know if he is. Please take him, even though he is a security risk." That would be difficult. In each case we ask for a determination of whether he is a refugee or not. If he is not a refugee, all problems are solved because you are not bound by international law not to deport that person; if he happens to be a refugee, then that has to be considered. However, there are safeguards. The man is authorized, under the Convention, to look for admission into other countries. The Office of the High Commissioner has committed itself to assist in that procedure, but there is no guarantee of any safe outcome.

**Senator Spivak:** There must be many people who have committed crimes against the government in their countries and who are also refugees, for example, under the Immigration Act. In fact, we were told of some cases. Do you follow each of these cases and make an appeal to the Immigration Appeal Board, or do you not intervene? I believe that is the question that the chairman was getting at. Do you follow each case and do you keep track of cases like this? Do you make a further appeal or what do you do?

**Mr. Van der Veen:** At the moment we have an advisory role.

**Senator Spivak:** Do you follow these cases?

**Mr. Van der Veen:** Not individually. We do not receive individual refugee claimants—at least we rarely do. We have an advisory role at RSAC. The Refugee Status Advisory Committee advises the minister on recommendations on refugee status.

When there is a person who has fear of persecution because of political opinion but who has also committed a crime, it is

[Traduction]

**Le vice-président:** J'aimerais reprendre quelque chose qu'a dit la sénatrice Spivak au sujet des personnes qui, pour diverses raisons, représentent le genre de risques énoncés à l'article 48 de la loi, mais qui pourraient aussi être des réfugiés.

Quel est le rôle de votre organisme? Quel est celui des Nations Unies? Que faire de ce genre de personnes? Les trouvez-vous en sûreté?

**M. Van der Veen:** Comme l'a dit plus tôt M<sup>me</sup> Badiani, il y a dans tous les pays du monde des listes d'attente portant les noms de personnes qui, pour une raison ou une l'autre, ne peuvent rester dans leur pays d'asile et doivent s'installer ailleurs. Rappelez-vous les réfugiés de la mer vietnamiens qui ont dû quitter la Thaïlande, Hong Kong et la Malaisie et sont venus s'installer au Canada. Quand un pays ne veut pas d'une personne sur son territoire, il n'existe aucune garantie qu'il pourra lui trouver un pays, d'accueil. Ce genre de situation pose un problème.

**Le vice-président:** Mais que fait le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans ce cas? Êtes-vous en mesure de faire quelque chose?

**M. Van der Veen:** Si quelqu'un est reconnu comme un risque pour la sécurité au Canada, et qu'on ne puisse déterminer s'il s'agit ou non d'un réfugié, je ne crois pas qu'il y ait grand-chose à faire. On peut difficilement faire savoir à un pays que quelqu'un pose un risque pour la sécurité, qu'il prétend être un réfugié, ce que nous ne sommes pas en mesure de déterminer, et que nous demandons au pays de le reprendre, même s'il représente un risque pour la sécurité. Ce serait difficile. Dans chaque cas nous demandons de déterminer s'il s'agit ou non d'un réfugié. S'il ne s'agit pas d'un réfugié, les problèmes sont tous résolus car le droit international ne nous empêche plus de procéder à une expulsion; mais s'il s'agit d'un réfugié, il faut en tenir compte. Toutefois, il existe des garanties. Aux termes de la Convention, l'individu peut demander à être admis dans d'autres pays. Le Bureau du Haut Commissariat s'est engagé à apporter son aide dans cette procédure, mais il n'existe aucune garantie de succès.

**Le sénateur Spivak:** Il doit y en avoir beaucoup qui ont commis des crimes contre le gouvernement de leur pays et qui sont également des réfugiés, par exemple, aux termes de la Loi sur l'immigration. De fait, on nous en a donné des exemples. Suivez-vous chaque cas et faites-vous appel à la Commission d'appel de l'immigration, ou vous abstenez-vous d'intervenir? Je présume que c'est la question que voulait poser le président. Est-ce que vous assurez un suivi de chaque cas? Faites-vous un nouvel appel, ou quoi?

**M. Van der Veen:** A l'heure actuelle, nous jouons un rôle consultatif.

**Le sénateur Spivak:** Suivez-vous ces cas?

**M. Van der Veen:** Pas individuellement. Nous n'entendons pas les individus qui demandent le statut de réfugié, sinon rarement. Le Comité consultatif sur le statut de réfugié a une fonction consultative et il conseille le ministre sur les recommandations qui lui sont faites à cet égard.

Dans le cas d'une personne qui craint d'être persécutée à cause de ses opinions politiques, mais qui a tout de même com-

[Text]

our duty to advise RSAC on how to interpret the Convention to see if his crime excludes him from being a refugee or not. It is a difficult procedure and each case is different; there is no general rule on this.

**Senator Spivak:** Of course, that person has no chance of an appeal, he will be sent back under the present system. How could he appeal?

**Mr. Van der Veen:** There are two ways. There is determination if someone is a refugee—and you can take into account the exclusion clause of the Convention. However, I must say that at the present time the exclusion clauses of the Convention are not incorporated into Canadian law. They will be in the future through Bill C-55, but in the past they were not part and parcel of Canadian law. I believe that that was a shortcoming of the past Immigration Act.

The other thing is that in the deportation stage, if someone is found to be a refugee under Bill C-55 of the Immigration Act—

**Senator Spivak:** Perhaps we could go into that later, since it concerns Bill C-55.

**Mr. Van der Veen:** Certainly.

**Senator Stanbury:** I have a short question arising out of the earlier discussion about ships. It is a question of what we have to do to fulfill our responsibilities under the Convention.

If we are able to determine who is on a ship and find a country that gives us the proper assurances that they will receive the ship back or receive it in safe territory, we can then turn the ship around and send it out of our territorial waters. However, the captain may feel that if he goes where he is instructed to go, he will be sent to jail, so he may decide not to proceed as instructed.

Have we done all that we are obliged to do under the Convention if we turn the ship back out of our territorial waters, having received assurance that some other country will accept the ship?

**Mr. Van der Veen:** That is a tough question. I think you can take it for granted that, under the Convention, a country will assume that the ship will be allowed to return safely. However, before the ship is sent back, you have to consider all aspects, such as whether the ship is seaworthy and can safely cross the ocean again and whether the ship owner or captain will be welcomed in the country of destination. Of course, the Convention is silent on this sort of situation because it was not envisioned in 1951.

**Senator Stanbury:** The captains of these ships have been called pirates and buccaneers so you have to assume that they are not necessarily going to do what they are told. I am trying to think of how the minister might fulfill his responsibilities. As you say, taking all these matters into consideration, I suppose he could arrest the captain and put another captain in charge of the ship to be sure that it goes where it is supposed to go. I think it is entirely likely that you might get assurances from the Netherlands that they will receive these people back, but then, if the captain is threatened with going to jail if he takes the ship back there, he may just leave the passengers on

[Traduction]

mis un crime, nous devons conseiller le comité sur la manière d'interpréter la Convention pour voir si le crime imputé à cette personne l'exclut ou non de la procédure de détermination du statut de réfugié. Il s'agit d'une procédure difficile et chaque cas est différent; il n'existe pas de règle générale.

**Le sénateur Spivak:** Évidemment, l'intéressé ne peut pas interjeter appel; en vertu du système actuel, il sera renvoyé. Comment peut-il faire appel?

**M. Van der Veen:** Il y a deux façons de procéder; il faut déterminer si quelqu'un est un réfugié, auquel cas on peut tenir compte de la clause d'exclusion de la Convention. Toutefois, à l'heure actuelle, le droit canadien n'en tient pas compte. Ce ne sera plus le cas une fois que le projet de loi C-55 aura été adopté; mais jusqu'à maintenant, le droit canadien n'en fait pas mention. J'estime qu'il s'agissait là d'une lacune de l'ancienne Loi sur l'immigration.

L'autre possibilité est qu'à l'étape de l'expulsion, si quelqu'un est reconnu comme un réfugié aux termes du projet de loi C-55 relatif à la Loi sur l'immigration...

**Le sénateur Spivak:** Nous pourrions peut-être aborder cet aspect plus tard puisqu'il concerne le projet de loi C-55.

**M. Van der Veen:** Certainement.

**Le sénateur Stanbury:** J'ai une brève question qui fait suite à ce qu'on a dit au sujet des navires. Elle concerne nos obligations aux termes de la Convention.

Si nous parvenons à établir l'identité des passagers d'un navire et qu'un pays nous donne l'assurance qu'il acceptera le retour du navire sur son territoire ou qu'il l'accueillera dans un territoire sûr, nous pouvons alors le refouler hors de nos eaux territoriales. Mais le capitaine peut craindre d'être envoyé en prison s'il va là où on lui ordonne d'aller, et donc décider de ne pas suivre ses instructions.

Aurons-nous fait tout ce que nous sommes tenus de faire pour se conformer à la Convention si nous refoulons un navire hors de nos eaux territoriales après avoir reçu l'assurance qu'un autre pays accepte de l'accueillir?

**M. Van der Veen:** C'est une question difficile. Vous pouvez supposer, je crois, qu'aux termes de la Convention, un pays présumera que le navire sera autorisé à rentrer en toute sécurité. Toutefois, avant de le renvoyer, il faut tenir compte de tous les aspects, notamment déterminer s'il est en état de reprendre la mer et si son propriétaire ou son capitaine sera bienvenu dans le pays de destination. Bien entendu, la Convention demeure muette sur ce genre de situation qui n'avait pas été prévue en 1951.

**Le sénateur Stanbury:** Les capitaines de ces bateaux ont été qualifiés de pirates et de flibustiers; on peut donc présumer qu'ils ne vont pas nécessairement se conformer à leurs instructions. J'essaie de voir comment le ministre va s'acquitter de ses responsabilités. Comme vous le dites, compte tenu de tous ces facteurs, je suppose qu'il pourrait ordonner l'arrestation du capitaine et confier le navire à un autre pour s'assurer qu'il atteigne sa destination. Je pense qu'il est tout-à-fait probable que vous obtiendriez des Pays-Bas l'assurance qu'ils reprendraient les passagers du navire, mais si le capitaine est menacé d'emprisonnement s'il ramène le navire dans ce pays, il se



[Text]

a small atoll in the Bahamas or somewhere like that and let them fend for themselves. You are telling us that the minister has the responsibility of looking at all the circumstances in terms of the safety of the passengers and ensuring that what is anticipated for them is going to happen.

**Mr. Van der Veen:** I think the responsibility in this bill is put on the minister. The minister shall have regard to certain things. How he will implement it in the future, I cannot comment on.

**Senator Hébert:** In the Convention that Canada has signed with the United Nations on refugee matters, is there any mention of documents that refugee claimants should have or could have? Can the countries who signed the Convention declare that from now on any refugees who come to a country of asylum must have a passport, a visa and so on. Is that in keeping with the Convention?

**Mr. Van der Veen:** It would be going too far to expect refugee claimants to cooperate with the country where they seek asylum in terms of establishing identity by the best means. I think that the High Commission has made it clear on many occasions that you cannot expect refugees always to have proper passports or for them to have applied for visas in a country that they are fleeing for fear of persecution. However, you can require refugee claimants to cooperate with the authorities.

**Senator Hébert:** It is my understanding that this bill stipulates that from now on Canada, which signed the Convention, will not accept refugees unless they have documents—which means a valid passport or, in many cases, a visa. Is that in compliance with the Convention?

**Senator Flynn:** It also mentions a travel document, according to the regulations. It does not limit the document to a visa or a passport.

**Senator Hébert:** Which page are you referring to?

**Senator Flynn:** I am referring to clause 9 on page 9, which states:

... a person who is not in possession of a valid and subsisting visa, passport or travel document where one is required by this Act or the regulations ...

The regulations could say that none is required for an authentic refugee.

**Senator Hébert:** The minister has clearly said that they need passports and visas.

**Senator Flynn:** Do you have a copy of the regulations? What is a travel document, according to you?

**Senator Stollery:** There is a definition of that in the Immigration Act, 1976.

**Senator Flynn:** Senator Hébert is saying that in all cases a visa or passport is required, and I am saying that that is not the case.

**The Deputy Chairman:** If the witnesses can comment, I would wish them to respond to Senator Hébert. If the comment requires knowledge of a technical matter with which they are not familiar, I do not know if they can respond.

[Traduction]

pourrait très bien qu'il abandonne les passagers sur un petit atoll des Bahamas ou ailleurs, et qu'il les laisse se débrouiller tout seuls. Vous nous dites que le ministre doit prendre toutes les précautions concernant la sécurité des passagers et s'assurer que ce qui est prévu à leur égard se concrétisera.

**M. Van der Veen:** Je pense que le projet de loi impose cette responsabilité au ministre. Ce dernier doit tenir compte de certaines choses, mais je ne saurais dire comment il en assurera l'application.

**Le sénateur Hébert:** La Convention que le Canada a signée avec les Nations Unies au sujet des réfugiés fait-elle mention de documents que les candidats au statut de réfugié devraient ou pourraient avoir? Les pays signataires de la Convention peuvent-ils déclarer que dorénavant tout réfugié qui arrive dans un pays d'asile doit être muni d'un passeport, d'un visa, etc. Est-ce conforme à la Convention?

**M. Van der Veen:** On ne peut attendre de ceux qui revendiquent la statut de réfugié qu'ils coopèrent avec le pays auquel ils demandent asile en lui fournissant les moyens voulus pour établir leur identité. Je pense que le Haut-Commissariat a indiqué clairement à de nombreuses reprises qu'on ne peut attendre des réfugiés qu'ils soient toujours munis de passeports ou qu'ils aient demandé un visa à un pays qu'ils entendent fuir par crainte de persécution. Toutefois, les autorités peuvent exiger leur coopération.

**Le sénateur Hébert:** Selon moi, le projet de loi stipule que dorénavant, le Canada, qui est signataire de la Convention, n'acceptera plus de réfugiés à moins qu'ils ne possèdent des documents, c'est-à-dire un passeport valide ou, dans bien des cas, un visa. Cette exigence est-elle conforme à la Convention?

**Le sénateur Flynn:** Le projet de loi mentionne également un titre de voyage; il ne limite pas la nature du document à un visa ou à un passeport.

**Le sénateur Hébert:** A quelle page faites-vous référence?

**Le sénateur Flynn:** Je fais référence à l'article 9 du projet de loi, page 9, qui stipule:

... une personne non munie d'un visa, d'un passeport ou d'un titre de voyage en cours de validité requis en vertu de la présente loi ou des règlements ...

Les règlements pourraient stipuler qu'aucun document n'est requis pour les réfugiés véritables.

**Le sénateur Hébert:** Le ministre a clairement indiqué que les passeports et visas sont nécessaires.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous un exemplaire du règlement? Selon vous, que désigne un titre de voyage?

**Le sénateur Stollery:** La loi de 1976 sur l'immigration en donne une définition.

**Le sénateur Flynn:** Le sénateur Hébert dit que dans tous les cas un visa ou un passeport est requis, et je dis que ce n'est pas le cas.

**Le vice-président:** Si les témoins le peuvent, j'aimerais qu'ils répondent au sénateur Hébert. S'il leur faut pour cela connaître des détails concrets qui ne sont pas de leur ressort, je ne sais pas s'ils pourront répondre.



[Text]

**Senator Hébert:** The witnesses have said that it is most likely impossible for real refugees to get passports or visas from their own country and that we should be open enough to accept them without documents. This is not, apparently, what the minister has in mind, because he has said that they would require documents.

**Senator Flynn:** What the minister has in his mind is what the bill says.

**Senator Hébert:** The minister clearly declared that he requires the production of documents.

**Mr. Van der Veen:** You may be referring to a clause of the bill which foresees the detention of a person who comes in without documents and makes a refugee claim. I believe you are referring to the detention clause.

You cannot deny access to a refugee-determination procedure to someone who does not have the proper documents. It is possible for some states to detain, for a limited period of time, persons who have no documents in order to verify their identity. That would not mean denial of access in terms of making a refugee claim in Canada. Denial of access because a person does not have a passport would be contrary to the Convention.

**Senator Fairbairn:** You have indicated that the procedures for implementing the Convention are up to individual countries. Has the High Commission ever made an attempt to seek uniformity in the implementation procedures? If so, with what success?

**Mr. Van der Veen:** The UNHCR Executive Committee, which is comprised of member states, meets every year, and Canada is one of the members on that committee. The committee puts forward recommendations on procedures to determine refugee status. There have been several recommendations, but I think they are more in line with a discussion that is appropriate for Bill C-55 rather than Bill C-84.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I would point out that it is somewhat difficult to make references to the Immigration Act, when we do not have the act in front of us, because all these definitions are contained in the act. What we were discussing is an extension of the section of the act which deals with the exclusion of immigrants possibly taken to an extreme.

However, I would like to ask the witnesses about the business of stowaways. I notice in this morning's *Globe and Mail* a story about some Colombian stowaways having landed in Vancouver. When we dealt with the Immigration Act in 1976, everyone's concern was with airplanes. I am sure many of us recall that in the days of transAtlantic steamship travel, immigration officers were put on Canadian ships in Newfoundland so that they could process people while en route to Montreal. When one was going to Europe, an immigration officer was put on board in Cobb, Ireland, and he processed all of the passengers during the 24 hours between Cobb and Liverpool. We all thought that those days had gone, that there would no longer be a problem because everybody would arrive by air. However, jumbo jets filled with people were the problem in 1971, when 113,000 people applied for landed immigrant sta-

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Les témoins ont dit qu'il est à peu près impossible pour des réfugiés véritables d'obtenir des passeports ou des visas dans leur pays et que nous devrions faire preuve de suffisamment d'ouverture d'esprit pour les accepter sans document. Ce n'est apparemment pas ce que pense le ministre car il a dit que des documents seraient exigés.

**Le sénateur Flynn:** Le ministre reprend ce que prévoit le projet de loi.

**Le sénateur Hébert:** Le ministre a clairement déclaré que la production de documents est exigée.

**M. Van der Veen:** Vous faites peut-être référence à un article du projet de loi qui prévoit la détention de quelqu'un qui arrive sans document et qui demande le statut de réfugié. Vous faites sans doute allusion à l'article relatif à la détention.

On ne peut refuser l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié à une personne qui n'est pas munie des documents appropriés. Certains États peuvent détenir, pour une période limitée, des personnes qui n'ont aucun document prouvant leur identité. Cela ne signifie pas qu'on leur refuse l'accès à la procédure de demande du statut de réfugié au Canada. Le leur refuser parce qu'elles ne seraient pas munies d'un passeport serait contraire à la Convention.

**Le sénateur Fairbairn:** Vous avez indiqué que les modalités d'application de la Convention dépendent de chaque pays. Le Haut-Commissariat a-t-il jamais tenté de les uniformiser et, dans l'affirmative, avec quel succès?

**M. Van der Veen:** Le Comité exécutif du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, qui est composé d'États membres, se réunit annuellement, et le Canada y siège. Le Comité soumet les recommandations concernant les modalités de détermination du statut de réfugié. Plusieurs recommandations ont été présentées, mais je pense qu'elles se rapprochent davantage du projet de loi C-55 que du projet de loi C-84.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, je souligne qu'il est difficile de se référer à la Loi sur l'immigration si nous n'avons pas le texte sous les yeux car toutes ces définitions y sont contenues. Nous discutons d'un élargissement peut-être extrême, de l'article de la loi concernant l'exclusion des immigrants.

J'aimerais cependant interroger les témoins au sujet du cas des passagers clandestins. Je lisais dans le *Globe and Mail* de ce matin un article concernant des passagers clandestins colombiens qui sont arrivés à Vancouver. Quand nous avons adopté la loi de 1976 sur l'immigration, toutes nos craintes concernaient les avions. Je suis sûr que beaucoup d'entre nous se rappellent qu'à l'époque des traversées en Transatlantiques, des agents d'immigration allaient jusqu'à Terre-Neuve à bord de bateaux canadiens pour pouvoir examiner les passagers à destination de Montréal. Dans le cas des voyages vers l'Europe, un agent d'immigration montait à bord à Cobh (Irlande) et examinait tous les passagers pendant les 24 heures de traversée entre Cobh et Liverpool. Nous pensions tous que cette époque était révolue, qu'il n'y aurait plus de problème de ce genre parce que tout le monde arriverait par avion. Or, les avions

[Text]

tus in Canada after saying that they wanted to come to see Niagara Falls. At that time they had the right to apply for that status from within Canada.

Now we have to overhaul the refugee situation a little, and this is all part of the long process. The government is concerned, and I am sure with some justification, about the problem of the wrinkle in terms of people wanting to claim refugee status in Canada, having hired boats and crossed the ocean that way. It seems to me that that problem is difficult to resolve unless there is some sort of international Convention that would follow the movements in shipping, small shipping in particular.

As I have said, this morning in the *Globe and Mail* there appears a story about stowaways arriving in Vancouver from Colombia. I was reminded about the famous instance of four or five years ago in Colombia, when a ship called the *Karina* landed in that country. It was exactly the same sort of situation as the one we are faced with, except that it was a gun-running ship. The Colombian navy had to chase it all over the Caribbean. I think the book chronicling the adventures of that boat is into its sixth or seventh edition in Colombia. Nobody knew who owned it—its name was changed several times. What do you think can be done about this sort of thing, apart from this bill?

**The Deputy Chairman:** Senator Stollery, could you get to the point? I would remind senators that the National Finance Committee is scheduled to begin at 11.

**Senator Stollery:** My point is this: I certainly know the Convention definition of a refugee, but the real issue is how to stop boats from just arriving on a stretch of empty coastline, bringing with them all sorts of people who want to remain in the country. Is this not an international concern and is it not something that the United Nations or an organization associated with the United Nations should be addressing itself to?

**Mr. Van der Veen:** The High Commissioner for Refugees is concerned about the growing number of irregular movements, never mind whether they are by land, air or ship. It needs the political will of countries to cooperate in such a manner as to stop these abuses of procedures. I think that is the reason the Office of the High Commissioner at the moment is working with west European countries, and Canada and Australia, in discussing what to do with the flow of refugees or refugee claimants from one country to another. The boats might be included, as well, but it needs the political will of a number of countries to solve the problem.

**Senator Stollery:** But that is not the issue. The issue is that there are apparently hundreds of small coastal vessels that can be loaded up with people and taken across the Atlantic or the Pacific. No one seems to know what kind of flag these vessels fly, who owns them, what the registry is or whether they are insured. There is simply no Convention that seems to cover international shipping.

**Mr. Van der Veen:** If there is no such Convention, it means that there is not the political will of countries to make such a

[Traduction]

géants bondés de passagers ont posé un problème en 1971. Cette année-là, quelque 113 000 personnes ont demandé le statut d'immigrant reçu au Canada après avoir dit qu'elles venaient voir les chutes du Niagara. À l'époque, il était permis d'en faire la demande une fois arrivé en territoire canadien.

Nous devons maintenant revoir la situation des réfugiés, ce qui représente un long processus. Le gouvernement est inquiet, et je suis sûr qu'il a des raisons de l'être, au sujet du problème de ceux qui réservent un bateau, traversent l'océan puis réclament le statut de réfugié au Canada. Il me semble que ce problème est difficile à régler en l'absence de convention internationale permettant de contrôler les déplacements des navires, des petits bateaux en particulier.

Comme je l'ai dit, il y avait ce matin dans le *Globe and Mail* un article au sujet de passagers clandestins en provenance de la Colombie qui sont arrivés à Vancouver. Je me suis souvenu de la fameuse histoire survenue il y a quatre ou cinq ans en Colombie, où un navire du nom de *Karina* avait accosté. C'était exactement la même situation que celle avec laquelle nous sommes aux prises, sauf qu'il s'agissait d'un navire faisant la contrebande d'armes. La marine de la Colombie a dû le pourchasser dans toutes les Antilles. Je pense que le livre relatant les aventures de ce navire en est à sa sixième ou septième édition en Colombie. Personne ne savait à qui il appartenait—son nom avait été changé plusieurs fois. Outre ce projet de loi, que pourrait-on faire à cet égard?

**Le vice-président:** Sénateur Stollery, pourriez-vous en venir au fait? Je rappelle aux sénateurs que le Comité des finances nationales doit se réunir à 11 heures.

**Le sénateur Stollery:** Voici mon point de vue: certes, je connais la définition de réfugié au sens de la Convention, mais le véritable problème, c'est de trouver des moyens d'empêcher que des navires transportant toutes sortes de personnes n'accostent au Canada. N'est-ce pas là une préoccupation internationale, un problème que les Nations Unies ou un organe de l'ONU devraient examiner?

**M. Van der Veen:** Le Haut Commissaire pour les réfugiés se préoccupe du nombre croissant de déplacements irréguliers, que ce soit par terre, air ou mer. Il faut la volonté politique de collaborer pour freiner ces abus. Je pense que c'est la raison pour laquelle le Haut Commissariat examine actuellement avec les pays d'Europe de l'Ouest, ainsi que le Canada et l'Australie, ce qu'il convient de faire devant le flot de réfugiés ou de personnes qui réclament le statut de réfugié d'un pays à l'autre. Outre la question des navires, il faut la volonté politique d'un certain nombre de pays pour régler le problème.

**Le sénateur Stollery:** Mais ce n'est pas là le problème, qui tient à ce que des centaines de petits bateaux côtiers font franchir l'Atlantique ou le Pacifique à de nombreuses personnes. Nul ne semble savoir quels types de pavillon battent ces navires, à qui ils appartiennent, quel est leur acte de nationalité ou s'ils sont assurés. Il n'y a tout simplement pas de convention qui semble régler la navigation internationale.

**M. Van der Veen:** En ce cas, c'est qu'il n'y a pas de volonté politique d'établir une telle convention. Le Haut Commissariat

*[Text]*

Convention. The Office of the High Commissioner for Refugees is not creating Conventions. It might organize meetings every year to get states to agree on certain points regarding refugees. There have been a number of conferences and ongoing consultations in this regard.

**Senator Stollery:** Perhaps they ought to organize a conference on this problem.

**The Deputy Chairman:** On behalf of the committee I would like to thank Mrs. Badiani and Mr. Van der Veen for being with us and giving us a rather different perspective of the problem we are facing. Honourable senators, our next meeting will be held next Tuesday when the Senate rises.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

pour les réfugiés ne crée pas de conventions. Il pourrait tenir des réunions chaque année pour que les États s'entendent sur certains points au sujet des réfugiés. À cet égard, un certain nombre de conférences ont été tenues et il y a une consultation suivie.

**Le sénateur Stollery:** Il faudrait peut-être organiser une conférence sur ce problème.

**Le vice-président:** Au nom du comité, je tiens à remercier M<sup>me</sup> Badiani et M. Van der Veen d'être venus témoigner et de nous avoir présenté un point de vue assez différent sur le problème auquel nous faisons face. Honorables sénateurs, notre prochaine réunion se tiendra mardi, après l'ajournement du Sénat.

La séance est levée.















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: Du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:*

Mrs. Fiorella Badiani;

Mr. Job Van der Veen.

M<sup>me</sup> Fiorella Badiani;

M. Job Van der Veen.



24  
22

Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Tuesday, October 20, 1987

Le mardi 20 octobre 1987

Issue No. 35

Fascicule n° 35

**Tenth proceedings on:**

**Dixième fascicule concernant:**

Consideration of Bill C-84, "An  
Act to amend the Immigration Act, 1976  
and the Criminal Code in  
consequence thereof"

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976  
et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (or Frith)
Flynn	*Murray (or Doody)
Gigantès	Robertson
Grafstein	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gigantès for that of the Honourable Senator Stollery. (*October 20, 1987*).

The name of the Honourable Senator Neiman for that of the Honourable Senator Wood. (*October 20, 1987*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (ou Frith)
Flynn	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Robertson
Grafstein	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès substitué à celui de l'honorable sénateur Stollery (*le 20 octobre 1987*).

Le nom de l'honorable sénateur Neiman substitué à celui de l'honorable sénateur Wood. (*le 20 octobre 1987*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 20, 1987  
(46)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:36 p.m., this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Flynn, Gigantès, Hébert, Nurgitz and Robertson. (7)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:*

*From the Canadian Civil Liberties Association:*

Mr. Alan Borovoy, General Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intitled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witness made a statement and answered questions.

At 5:12 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 OCTOBRE 1987  
(46)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 36 sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Flynn, Gigantès, Hébert, Nurgitz et Robertson. (7)

*Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:*

*De l'Association canadienne des libertés civiles:*

M. Alan Borovoy, conseiller général.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.»

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 15 h 12, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 20, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 3.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, I would remind you that we will meet tomorrow, when the Senate rises, to hear from the International Air Transport Association and on Thursday at 9.30 a.m. to hear Mr. Stern of the Refugee Status Advisory Committee.

This afternoon we are pleased to have with us Mr. Alan Borovoy, General Counsel of the Canadian Civil Liberties Association. Mr. Borovoy does not have a prepared text for an opening statement, but I am sure that he will have something very interesting to say to senators. Following that, Mr. Borovoy, we would ask you to submit yourself to some questions. Please proceed.

**Mr. Alan Borovoy, General Counsel, Canadian Civil Liberties Association:** Thank you, Mr. Chairman. You have put considerable pressure on me with that introduction. If I do not live up to it, I ask in advance to be forgiven.

**The Deputy Chairman:** Or re-invited.

**Mr. Borovoy:** Yes, of course. I would also ask senators to forgive me for being late, but I was told that the committee would sit some time between 3.30 and 4 p.m. I made a rushed phone call at the last minute and found out that the committee was already in session.

**The Deputy Chairman:** Not to worry.

**Mr. Borovoy:** The first observation I have to make about Bill C-84 is a brief one addressing the process. Somehow there has been created in connection with this bill the concept of an emergency. The government is talking as though this bill has to be passed with some speed because of an emergency it is designed to address. I am not aware that anyone has demonstrated, let alone provided any evidence, that we are facing a state of emergency with respect to the refugee problem. I have no difficulty acknowledging that there are some serious problems with our refugee determination process, but these problems—which have, of course, taken years to accumulate—need not be resolved in the process of an instant debate, which is, to a considerable extent, what occurred in the House of Commons. In our view there is simply no reason for it. We cannot conceive of the damage that a longer debate would do to the country. We can conceive of considerable damage that a short debate can do to the country.

Now let me address the substantive provisions of the bill. If I do not do so by number, it is because they are not all committed to memory. First are the security certificate provisions. I must say that I have an opening observation that rather makes

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déposé le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, je vous rappelle que nous nous réunirons demain, après que le Sénat aura levé la séance, pour entendre l'Association du transport aérien international, de même que jeudi à 9 h 30 pour entendre M. Stern, du Comité consultatif du statut de réfugié.

Cet après-midi, nous avons le plaisir d'accueillir M. Alan Borovoy, conseil général de l'Association canadienne pour les libertés civiles. M. Borovoy n'a pas préparé de déclaration préliminaire écrite, mais je suis persuadé qu'il aura des choses très intéressantes à dire aux sénateurs. Nous aimerions ensuite vous poser quelques questions, monsieur Borovoy. Veuillez commencer.

**M. Alan Borovoy, conseiller général, Association canadienne pour les libertés civiles:** Je vous remercie, monsieur le président. Votre introduction est très flatteuse et si je ne suis pas à la hauteur, j'en demande à l'avance pardon.

**Le vice-président:** Vous pourriez aussi être réinvité à témoigner.

**M. Borovoy:** Oui, évidemment. Je demanderais également aux sénateurs de me pardonner mon retard, mais comme on m'avait dit que le Comité se réunirait entre 15 h 30 et 16 heures, j'ai donné un coup de fil rapide à la dernière minute et je me suis rendu compte que le Comité était déjà réuni.

**Le vice-président:** C'est sans importance.

**M. Borovoy:** Je ferai d'abord un bref commentaire au sujet du processus entourant le projet de loi C-84. On a créé d'une façon ou d'une autre autour du projet de loi un certain sentiment d'urgence. Le gouvernement agit comme si le projet de loi devrait être adopté relativement rapidement parce qu'il viserait à régler une situation urgente. Que je sache, personne n'a montré, et encore moins prouvé, que la question des réfugiés présentait une certaine urgence. J'admets facilement que notre processus de détermination du statut de réfugié pose de graves problèmes, mais ceux-ci—qui se sont accumulés au fil des ans—n'ont pas besoin d'être résolus au moyen d'un débat instantané, ce qui est dans une large mesure ce qui se produit à la Chambre des communes. À notre avis, il n'y a tout simplement aucune raison de procéder de façon expéditive. Nous ne voyons pas quel tort un débat plus long ferait au pays. En revanche, nous n'avons aucun mal à imaginer les torts considérables qu'entraînerait un débat trop court.

Permettez-moi maintenant de passer au fonds du projet de loi. Si je ne cite pas les articles mêmes du projet de loi, c'est que je ne les ai pas tous en mémoire. Il y a d'abord la question des attestations de sécurité. J'ai une première observation qui

## [Text]

my point about the haste with which so much of this is done. There seems to be a rather peculiar anomaly in the distinction the bill draws between the procedures that will be available to permanent residents and the procedures that will be available to all other non-citizen aliens.

Permanent residents will still have recourse to the Security Intelligence Review Committee. The committee is mandated to consider the attempt of the ministers to designate these people, whomever they might be, as security risks, and the Security Intelligence Review Committee will review that, will reach its own conclusions as to whether it agrees with the designation, but at the end of the day the government is free to ignore the recommendations made by the committee and go its own way.

On the other hand, in the case of all other non-citizen aliens—the people to whom I would have thought we would owe something less than we would owe to the permanent residents—there is a Federal Court review, albeit a substantially narrower one than the SIRC review entails. The Federal Court is supposed to determine whether the government's designation is reasonable. But at the end of the day, if the court finds that the government's designation was unreasonable, the court quashes the certificate. In short, the court has the power to overrule the government. I wonder how far this distinction was really intended to go and how much it might be attributed to the rush with which things were done.

I do not want to overstate this, but in some senses, at least, the non-resident alien gets greater protection than does the permanent resident, because in the case of the former the court can overrule the government. In the case of a permanent resident, all he gets is recommendations. As I say, I do not want to overstate this. There are many respects in which it would be better to have SIRC looking at one's case, because of its superior expertise in these matters, than it would to have a Federal Court review. But at the end of the day, one is a recommendation and the other is a power. I wonder to what extent this shows the haste with which it was done.

In any event, whatever happens, there are aspects of the security certificate matter that have to be changed. The court review is unwarrantedly narrow. If I recall it correctly, it says that the court is to determine whether the minister's judgment was reasonable on the information available to the minister. Again, I even wonder whether that was deliberate. Does this mean that the court is only to look at the material that was before the ministers? No, it cannot mean that. The ministers might have had nothing more than the report of CSIS or the Mounties before them, but the court is expressly required to hear the person. Should not the court then also consider what the person has to say in reaching its judgment? The review says that it is done on the basis of the information available to the ministers. I think the bill should make it far more clear that the court is entitled—indeed, required—to consider all of the relevant evidence it possesses to determine the reasonableness of the government's decision.

## [Traduction]

apporte de l'eau à mon moulin en ce qui concerne la hâte excessive dont on semble faire preuve. Il semble y avoir une curieuse anomalie dans la distinction faite dans le projet de loi entre les procédures qui s'appliqueront aux résidents permanents et celles qui s'appliqueront à tous les autres étrangers non citoyens canadiens.

Les résidents permanents continueront de pouvoir faire revoir leur cas par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Ce Comité a pour mandat d'étudier le dossier des personnes que le Ministre considère comme des risques pour la sécurité. Il étudie la question, tire ses propres conclusions, mais en fin de compte, le gouvernement est tout à fait libre de ne tenir aucun compte de ses recommandations.

D'un autre côté, dans le cas de tous les autres étrangers non citoyens canadiens—les personnes auxquelles j'aurais pensé que nous devons moins que nous devons aux résidents permanents—il est prévu un processus d'examen par la Cour fédérale, bien que cet examen soit sensiblement plus étroit que celui auquel se prête le CSARS. La Cour fédérale est censée déterminer si la décision du gouvernement est raisonnable. Or, la Cour fédérale a le pouvoir de renverser la décision du gouvernement et d'annuler l'attestation. Je me demande jusqu'à quel point on avait vraiment l'intention d'établir cette distinction et dans quelle mesure on peut l'attribuer à la rapidité excessive avec laquelle on a procédé.

Je ne veux pas trop insister là-dessus, mais dans un certain sens, les étrangers non résidents sont mieux protégés que les résidents permanents puisque la Cour peut renverser la décision du gouvernement. Tout ce dont un résident permanent bénéficie, ce sont des recommandations. Comme je l'ai dit, je ne veux pas trop insister là-dessus. À de nombreux égards, il vaudrait mieux que ce soit le CSARS qui étudie les dossiers car il est plus compétent que la Cour fédérale en la matière. Mais au bout du compte, dans un cas on a une recommandation et dans l'autre, le pouvoir de renverser une décision. Je me demande dans quelle mesure cela ne témoigne pas de la rapidité avec laquelle on a procédé.

De toute façon, quoi qu'il arrive, certains aspects de la question des attestations de sécurité doivent être modifiés. L'examen que peut faire la Cour est inutilement étroit. Si je me rappelle bien, on lit dans le projet de loi que la Cour doit déterminer si la décision du ministre était raisonnable compte tenu des éléments d'information dont celui-ci disposait. Là encore, je me demande si cela était délibéré. Cela veut-il dire que la Cour ne peut étudier que les informations dont disposaient les ministres? Cela ne se peut pas. Le ministre pourrait n'avoir rien eu d'autre qu'un rapport du SCRS ou de la GRC, mais la Cour est expressément tenue d'entendre la personne concernée. La Cour ne doit-elle donc pas tenir compte également de ce que la personne a à dire dans son jugement? Le projet de loi porte que la décision de la Cour doit être fondée sur l'information dont disposaient les ministres. Je crois qu'il faudrait modifier le projet de loi de façon qu'il soit beaucoup plus clair que la Cour est autorisée—et en fait est même tenue—d'étudier toutes les informations pertinentes qu'elle



[Text]

Then there is a requirement—interesting, not just a “provision for” but a “requirement”—that a person whose certificate is being reviewed must be detained at least until the time that the review is finished by the court and thereafter there are provisions for it as well. I would have thought that, while there may certainly be strong arguments in many cases for detaining someone about whom there are security misgivings, for a statute to say that the person must be detained—for a statute not to provide for some kind of review as to whether it would be in the public interest to hold him or to release him—raises some considerable problems from a civil liberties point of view. Indeed, I raise the question whether this might not also raise some charter problems; in short, a statutory instruction to detain notwithstanding the particular circumstances of a given case. I would suggest that that could well raise charter problems.

**The Deputy Chairman:** It would only require a discretion to detain or not to detain in order to make the difference to that point of your argument?

**Mr. Borovoy:** Yes, if it were discretionary as opposed to mandatory it would make a great difference. At that point I would also be very interested in who has that discretion. Is it a minister or is it someone else? But yes, as far as that branch of my point is concerned, at the very least there ought to be discretion. As I will argue, there will likely have to be far more, but at least that.

Then there is a provision that if an adverse finding is made against a person—that is, if the security certificate is upheld—that person is effectively denied recourse to the refugee determination procedure, again by statute or by the bill. I have great difficulty justifying a clause of this kind. I should think that the government and the public would want to know, notwithstanding that security designation, whether the person was a genuine convention refugee. At the end of the day, deportation is discretionary, not mandatory, and the government may well wish to elect not to deport certain people if the circumstances were sufficiently perilous for them. So I should think there is no reason to have this denial of recourse to the refugee determination procedure.

**Senator Gigantès:** Could the witness clarify this point?

**Mr. Borovoy:** If I read the bill correctly—and I must add that I am not sure that I have read it correctly—there is a provision that if a person receives an adverse finding on the security certificate—that is, the certificate is held up by the court—that person will not be able to go on to have his status as a refugee determined. He will not be able to exercise his claim, to see whether or not he is a genuine convention refugee. My point is that there is no reason for that, in view of the fact that he would be deportable in any event once a security certificate were issued against him. We should not deprive ourselves of the information as to whether or not he is a genuine refugee.

[Traduction]

possède pour déterminer si la décision du gouvernement est justifiée.

Vient ensuite l'obligation—et il est intéressant de remarquer qu'il ne s'agit pas uniquement d'une possibilité mais bien d'une obligation—de détenir la personne dont l'attestation est étudiée au moins jusqu'à ce que la Cour ait terminé son examen, et des dispositions prévoient aussi une prolongation de la détention par la suite. À mon avis, même s'il peut exister dans certains cas de très bonnes raisons de détenir une personne que l'on soupçonne de présenter un risque pour la sécurité, le fait de prévoir dans une loi qu'une personne doit être détenue—sans pour autant prévoir une certaine forme d'examen afin de déterminer s'il est dans l'intérêt public de détenir cette personne ou de la libérer—pose de gros problèmes du point de vue des libertés civiles. En fait, je me demande même si cela ne contrevient pas à la Charte. Il s'agit en bref d'un ordre statutaire de détention quelles que soient les particularités d'un cas donné. Je pense que cela pourrait très bien contrevénir à la Charte.

**Le vice-président:** Il suffirait simplement que le pouvoir d'ordonner la détention d'une personne soit discrétionnaire pour régler cette partie du problème?

**M. Borovoy:** Oui. Il y aurait une grande différence si la détention était facultative et non obligatoire. Si elle devait être facultative, il serait très intéressant de savoir qui aurait le pouvoir discrétionnaire à cet égard. Serait-ce un ministre ou quelqu'un d'autre? Mais vous avez raison, en ce qui concerne cet aspect, il devrait à tout le moins y avoir un pouvoir discrétionnaire. Comme je le dirai plus tard, il faudra sans doute autre chose encore, mais au moins cela.

Il y a ensuite une disposition selon laquelle si la décision est favorable—c'est-à-dire si l'attestation de sécurité est maintenue, la personne n'a pas droit d'avoir recours à la procédure de détermination du statut de réfugié. Je ne suis pas du tout d'accord avec ce genre de disposition. Je crois que le gouvernement et le public aimerait savoir, nonobstant la question de sécurité, si la personne est ou non un véritable réfugié au sens de la Convention. En dernière analyse, la déportation est facultative et non obligatoire, et le gouvernement pourrait très bien décider de ne pas déporter certaines personnes si cela comportait trop de danger pour elles. Je ne vois donc pas pourquoi on refuserait, comme on le fait dans le projet de loi, le recours à la procédure de détermination du statut de réfugié.

**Le sénateur Gigantès:** Le témoin pourrait-il préciser sa pensée?

**M. Borovoy:** Si je lis bien le projet de loi—et je dois avouer que je ne suis pas certain de l'avoir bien interprété—une disposition porte que si une décision défavorable est rendue à l'égard de l'attestation de sécurité d'une personne—c'est-à-dire si l'attestation est maintenue par la Cour—la personne en question ne peut pas avoir accès à la procédure de détermination du statut de réfugié. Elle ne pourra pas faire une revendication du statut de réfugié pour voir si elle est ou non un véritable réfugié au sens de la Convention. J'estime qu'il n'y a aucune raison de procéder ainsi puisque cette personne pourrait de toute façon être déportée une fois qu'une attestation de sécurité aurait été délivrée contre elle. Nous ne devrions pas nous pri-



[Text]

**The Deputy Chairman:** For further clarification, is your point that if he is deportable he is not always deported?

**Mr. Borovoy:** That is right.

**The Deputy Chairman:** And if he did not make the refugee determination—

**Mr. Borovoy:** He would not know.

**The Deputy Chairman:** Yes. For my own clarification, are there currently many instances where people are held up in the determination process because of well founded security reasons but are later granted refugee status notwithstanding?

**Mr. Borovoy:** My understanding—and I am not an immigration specialist in any sense—is that there have been cases in which this has happened, and the government has subsequently declined immediately to deport. In fact, there may still be one case involving a person for whom they are still looking for a country, but the person has not been deported. All I am saying is that we should put the government in the position of making the choice on the basis of maximum information.

The next issue is the power given the minister to turn back boats that have come within our aquatic jurisdiction. I call this “aquatic deportation.” If the minister has reasonable grounds to believe that people are coming here in violation of Canadian law, in our view it is a violation of democratic principle for a decision of this kind to be made on the basis of the unilateral and effectively unreviewable decision of a politician or anyone in the control of a politician. These decisions should be made by an adjudicative tribunal independent of the government and not by someone who is susceptible to the kind of political pressure to which the government is susceptible. It should not be made by a person who is susceptible to political pressures.

Whether people in certain circumstances fall within the requisite statutory categories is a classic decision of law. These decisions should be reviewable by some kind of adjudicative body. The problem is that all this is exacerbated when we realize that we are talking about a few yards and a difference in substance. If a person was a few yards away on land, rather than in the water, he or she would have recourse to the concomitance of our legal system, to some kind of independent review of his or her refugee claims. The fact that he or she is in our territorial waters rather than on land operates to deprive that person of the process. That is the kind of coincidence that should not operate as a bar to the vindication of peoples’ claims, particularly when some of these refugee claims might be perfectly valid.

I think an argument can also be made that this provision might violate section 7 of the Charter. The Charter entitles people to “life, liberty and security of the person”. Here, to some extent, liberty and security of the person are invaded. It goes on to say “except in accordance with the principles of fundamental justice.” I would have thought that one of the princi-

[Traduction]

ver de la possibilité de savoir si la personne est ou non un véritable réfugié.

**Le vice-président:** Si je comprends bien, vous avez dit que même si une personne peut être déportée, elle ne l’est pas toujours?

**M. Borovoy:** C’est exact.

**Le vice-président:** Et si elle ne peut pas se prévaloir de la procédure de détermination du statut de réfugié...

**M. Borovoy:** Elle ne saurait pas.

**Le vice-président:** Bien. Pourriez-vous me dire s’il y a actuellement de nombreux cas où le processus de détermination du statut de réfugié est stoppé pour des raisons de sécurité fondées et où on accorde néanmoins plus tard le statut de réfugié à l’intéressé?

**M. Borovoy:** J’ai l’impression—et je ne suis pas du tout un spécialiste de l’immigration—que cela s’est déjà produit et que le gouvernement a par la suite décidé de ne pas procéder immédiatement à la déportation. En fait, il y a peut-être même encore un cas où le gouvernement cherche encore un pays, mais la personne n’a pas été déportée. Tout ce que je veux dire, c’est que nous devrions donner au gouvernement la possibilité de fonder ses décisions sur le maximum d’information possible.

La deuxième question que je veux aborder concerne le pouvoir conféré au ministre de renvoyer des navires qui arrivent dans les eaux territoriales du Canada. J’appelle cela de la «déportation maritime». Si le ministre a des motifs raisonnables de penser que des gens vont se présenter au Canada en contravention de la loi canadienne, à notre avis, on contrevient aux principes démocratiques si l’on permet que les décisions de ce genre soient prises unilatéralement et à toutes fins pratiques sans appel par une personne politique ou par une personne qui relève d’une personne politique. Ces décisions devraient être prises par un tribunal d’arbitrage indépendant du gouvernement qui échappe à l’influence des pressions politiques qui s’exercent sur le gouvernement. Elles ne doivent pas être prises par une personne qui risque de subir des pressions politiques.

La question de savoir si des personnes appartiennent à des catégories statutaires données est une décision de droit classique. Ces décisions doivent pouvoir être revues par un type quelconque de mécanisme d’arbitrage. Le problème est d’autant plus grave qu’il s’agit en fait de quelques mètres et qu’il y a une grande différence de fonds. Si une personne est à quelques mètres sur terre, et non pas sur mer, elle a le droit de se prévaloir des recours de notre système judiciaire et de faire étudier de façon indépendante sa revendication du statut de réfugié. Le fait qu’une personne se trouve dans nos eaux territoriales et non sur terre la prive de ce recours. Ce genre de situation ne devrait pas empêcher les gens de faire valoir leurs revendications, en particulier lorsque certaines de ces revendications du statut de réfugié peuvent être tout à fait fondées.

Je pense que l’on pourrait affirmer que cette disposition contrevient peut-être elle aussi à l’article 7 de la Charte. Celui-ci porte que chacun «a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité». Ici, dans une certaine mesure, on porte atteinte à la liberté et à la sécurité de la personne. On dit aussi dans cet article qu’il ne peut être porté atteinte à ce droit qu’en conformité avec les

## [Text]

ples of fundamental justice was to have a case adjudicated by someone other than a politician in such a situation. I hasten to add—and you will appreciate that this is not to be taken as any kind of disparagement of politicians, but only a structural separation of the roles—that politicians are subject to political pressure with respect to their policy judgments, but people who are trying to apply legal principles to certain circumstances should be less susceptible to those pressures.

The other problem with this provision is how gratuitous it is. One would wonder how many hundreds of thousands of people have been coming here by boat and somehow getting away with something by virtue of the inclusion of this provision. At the most, we may be talking about a couple of hundred people in a given year. It is hardly a torrent of undesirables using the aquatic means of effecting entry into Canada. However, we are talking about a colossal power to deal, at least in this respect, with what is a relatively trivial problem—that is, coming by boat.

I then go on to the next power, the aiding and abetting section. It has already been pointed out that this is a new offence for knowingly aiding and abetting people to come here when their documents are not in order. It has already been a matter of much public discussion that this provision is capable in its terms of applying to the church and to others involved in the humanitarian work of bringing refugees to this country. The minister has purported to respond to this criticism. I saw him a few times on television saying something to the effect that the government has no intention of using this power against the churches. I must respond to that comment with the observation that it is critical in these discussions to observe a very fundamental distinction, the distinction between intent and effect. Despite how admirable may be the intent of a statute, it could, nevertheless, have deplorable effects. Sometimes the words we use exceed the aims intended. If the minister takes the position that it is not the intention of the government to use the power as so many people are afraid it may be used I submit that the bill should be amended to reflect his intention. I do not insist that this is an easy job. I acknowledge that there would be some difficulty in trying to define with precision the people you wanted to nail from those you did not want to nail. But, nevertheless, I would argue that this is what a bill should do. It should not knowingly run the risk of catching in its ambit behaviour that is perfectly legitimate and even perfectly laudable. Let me put it this way: In legislating it is simply not proper to repose this kind of faith in a minister of the Crown, that he or she will use the power admirably or with restraint.

**Senator Gigantès:** Regardless of party.

**Mr. Borovoy:** Our organization transcends party distinctions. We leave that to other people. However, one always has to recognize that one legislates not only for this administration at this time, but over time. Even if you were disposed to say this minister would use the power with restraint, you could not know how his successor might use it.

## [Traduction]

principes de justice fondamentale». Selon moi, l'un des principes de justice fondamentale est que, dans ce genre de situation, la décision doit être prise par une personne autre qu'une personne politique. Je m'empresse d'ajouter—et vous comprendrez que cette remarque ne doit pas être interprétée comme un dénigrement des personnes politiques, mais concerne simplement la séparation structurelle des rôles—que les personnes politiques subissent l'influence de pressions politiques dans leurs décisions de politique, mais que les personnes qui s'efforcent d'appliquer des principes juridiques à certains cas doivent moins subir ces pressions.

Par ailleurs, cette disposition m'apparaît tout à fait gratuite. L'inclusion de cette disposition pourrait donner à penser que des centaines de milliers de personnes viennent au Canada par bateau et arrivent ainsi à tourner le système. Or, il s'agit au plus de quelques centaines de personnes par année. C'est loin d'être un torrent d'indésirables qui cherchent à entrer au Canada par mer. Pourtant, cette disposition représente un pouvoir considérable pour régler ce qui, au moins dans ce cas, est un problème relativement mineur, à savoir l'arrivée de réfugiés au Canada par bateau.

Je passerai maintenant à l'autre nouveau pouvoir prévu à l'article portant sur l'incitation à entrer au Canada. On a déjà signalé qu'il s'agit d'une nouvelle infraction consistant à sciemment aider ou encourager des personnes dont les papiers ne sont pas en règle à venir au Canada. On a déjà beaucoup parlé dans le public du fait que cette disposition pourrait s'appliquer aux églises et aux autres groupes qui font venir des réfugiés au Canada pour des raisons humanitaires. Le Ministre a prétendu répondre à ces critiques. Je l'ai vu à quelques reprises à la télévision dire à peu près que le gouvernement n'avait pas l'intention de se servir de ces pouvoirs contre les églises. Je réponds à cela que dans ces discussions, il est essentiel de faire une distinction fondamentale entre l'intention et l'effet. Quelque admirables que soient les intentions d'une loi, celle-ci peut néanmoins avoir des effets déplorables. Les termes que nous utilisons dépassent parfois les buts visés. Si le Ministre affirme que le gouvernement n'a pas l'intention de se servir de ces pouvoirs de la façon que semblent redouter tant de personnes, j'estime que le projet de loi doit être amendé en conséquence. Je ne dis pas que c'est facile à faire. J'admets qu'il serait difficile de définir avec précision les groupes de personnes auxquels on veut s'en prendre et ceux que l'on ne veut pas viser. Je pense néanmoins que c'est ce que l'on doit faire dans un projet de loi. On ne doit pas délibérément courir le risque d'inclure dans la portée des dispositions des actes tout à fait légitimes et même parfaitement louables. En bref, il ne convient pas, lorsqu'on légifère, de faire un tel acte de foi dans un ministre de la Couronne et de supposer qu'il se servira des pouvoirs conférés de façon admirable et avec retenue.

**Le sénateur Gigantès:** Quel que soit son parti.

**M. Borovoy:** Notre organisation dépasse les distinctions de parti. Nous laissons cela à d'autres. Cependant, il faut toujours être conscient que les lois seraient appliquées non seulement par l'administration présente, mais aussi par les administrations futures. Même si vous étiez en mesure d'affirmer que le minis-



[Text]

I go from this provision to the provision of search and seizure. One of the new powers created in this bill is the power of warrantless entry, search and seizure under what the bill calls exigent circumstances. I have no particular problem with having a power of warrantless entry where the delay to obtain a warrant would be likely to endanger life. Indeed, I suspect that such a power may exist even without that enactment. I have long believed, although I cannot claim any particular scholarship or expertise, that any of us, not just police officers, could enter a place without a warrant where we had reasonable grounds to believe that human life was in imminent peril. So I do not have any particular problem with that aspect. We could probably avail ourselves of the defence of necessity in those circumstances. The part I have more trouble with is the provision that would allow a warrantless entry in order to preserve evidence, because of the fear that evidence might be lost if the powers that be could not get in, but had to wait for a warrant. It is remarkable that in criminal law there is essentially no power of this kind—not for fraud, robbery, theft, wounding, kidnapping, arson or even murder. The Criminal Code requires generally—there are always very limited exceptions—recourse to independent adjudication as a prerequisite to the power to enter, search and seize. What is there about immigration law that entitles it to this special treatment that suspicion of the most heinous crimes does not permit?

The final provision I would like to comment on is the one involving the new power of prehearing detention. An immigration officer, the deputy minister and the minister, or some combination thereof, will have the power to detain for up to 28 days people who are making refugee and other immigration applications, if any of these officials—in some circumstances it would be different as to which or how many of them, but suffice it to generalize—feel that a person is a certain kind of security risk or if they are not satisfied that the person has been properly identified. Again, this illustrates the incongruity between this provision and criminal law. If a person commits a bank robbery in broad daylight in front of scores of witnesses, that person has more prehearing protection in this respect than would the refugee claimant whose papers are out of order, because the suspected bank robber would have to be taken before a judge or justice within 24 hours, or as soon as possible thereafter. The decision as to whether to hold him or release him beyond that initial 24 hours is made, not by the police, the prosecutor, the Attorney General or cabinet, or any combination thereof, but by a judge or justice. Again, I wonder why it should be so different in this case.

I hasten to point out that we are not particularly objecting to some power to hold people for purposes of making adequate identification. We are saying that the decision to hold or release a particular person should be subject to immediate

[Traduction]

tre actuel se servira de ces pouvoirs avec mesure, vous ne savez pas comment son successeur s'en servira.

Je parlerai maintenant des dispositions concernant les pouvoirs de perquisition et de saisie. Le projet de loi confère un pouvoir nouveau de perquisition et de saisie sans mandat dans ce que l'on appelle des situations urgentes. Je n'ai rien contre les perquisitions sans mandat lorsque le délai d'obtention d'un mandat risquerait de mettre une vie en danger. En fait, je crois même que ce pouvoir existe même sans cette mesure législative. J'ai toujours cru, bien que je n'aie pas de compétences ou de connaissances particulières en la matière, que n'importe qui, pas seulement des agents de police, pouvait entrer quelque part sans mandat si l'on a des motifs raisonnables de croire qu'une vie humaine est en péril. Cet aspect de la question ne m'inquiète donc pas. Nous pourrions probablement invoquer la nécessité dans ces situations. Ce qui m'inquiète, c'est la disposition permettant l'entrée sans mandat dans des lieux pour préserver des éléments de preuve sous prétexte que ces éléments de preuve pourraient être perdus si l'on attendait d'obtenir un mandat. Il est remarquable de constater que le droit pénal ne comporte aucun pouvoir de ce genre, que ce soit en cas de fraude, de vol, de blessures, d'enlèvement, d'incendie criminel ou même de meurtre. Le Code criminel exige généralement—bien qu'il y ait toujours des exceptions très limitées—que l'on obtienne une autorisation d'un mécanisme d'arbitrage indépendant pour pouvoir entrer quelque part, faire une perquisition et saisir quoi que ce soit. Qu'y a-t-il dans la législation sur l'immigration qui justifie ce traitement spécial qui n'est même pas autorisé lorsqu'il y a présomption des crimes les plus graves?

J'aimerais enfin aborder la question du nouveau pouvoir de détention avant jugement. Un agent d'immigration, le sous-ministre et le ministre auront le pouvoir, seuls ou ensemble, d'ordonner la détention, pendant une période pouvant aller jusqu'à 28 jours, de personnes qui revendiquent le statut de réfugié ou font d'autres demandes en matière d'immigration si un ou plusieurs de ces fonctionnaires—la ou les personnes habilitées à prendre cette décision varient selon les cas, mais faisons une généralisation—estiment que la personne présente un risque quelconque sur le plan de la sécurité ou que son identité n'est pas établie de façon satisfaisante. Cela illustre là encore le manque de compatibilité du projet de loi avec le droit pénal. Si une personne commet un vol de banque en plein jour devant des tas de témoins, elle jouit d'une plus grande protection avant l'instruction qu'une personne qui revendique le statut de réfugié dont les papiers ne sont pas en règle parce que la personne soupçonnée d'un vol de banque doit comparaître devant un juge dans les vingt-quatre heures ou le plus tôt possible passé ce délai. La décision de continuer ou non de détenir cette personne après la période initiale de vingt-quatre heures est prise non pas par la police, par le procureur général, par le plaignant ou par le Cabinet, seuls ou à plusieurs, mais par un juge. Je me demande là encore pourquoi il doit en être autrement dans le cas qui nous occupe.

Je m'empresse de préciser que nous ne nous opposons pas particulièrement à un pouvoir de détenir des personnes pour vérifier leur identité. Tout ce que nous disons, c'est que la décision de détenir une personne donnée ou de la remettre en



*[Text]*

review by an independent adjudicator and should not be reposed so unilaterally in the government. Again, I might suggest to you that the denial of independent adjudication could have Charter consequences as well. In short, you have a substantial period of executive detention permitted by this bill.

I come back to where I began, Mr Chairman and say that many of the provisions I am talking about have never been demonstrated as necessary. They contribute very little to the unclogging of our clogged refugee-determination procedures. What they do, however, is create a regime of unjustified harshness and invasions of and departures from what I would have thought were important civil liberties principles, and all for reasons I have not been able to establish. In short, I do not see any public interest that requires measures as broad and harsh as these measures.

All of which is, as always, respectfully submitted.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Borovoy. You have raised the question of comparing a designated, security-risk, potential refugee with a person who commits a crime charged under the Criminal Code, and within 24 hours or so soon thereafter as possible, a judge makes a determination. Is there any judicial input into the holding of a person arrested for a crime for, say, the first 60 or 90 days in a large urban centre?

**Mr. Borovoy:** There is an immediate bail determination. The very first question that the judge will address is: Do the Criminal Code grounds exist here for detaining the person? If not, let him go, pending his trial.

**The Deputy Chairman:** That is without, in any formal sense, evidence. It seems to me that that part of the process is police controlled. So many times when I appeared in court, in the days when I earned that kind of a living, the matter was still under investigation.

**Mr. Borovoy:** I was going to say that you had better be careful lest this be construed as a commentary on your advocacy.

**The Deputy Chairman:** So often the matter was under further investigation or further charges were pending. It seemed to me that not granting bail was almost a matter of right to the Crown—or it certainly held up bail. Most of those proceedings were a scant description of part of the Crown's case, and then there was the question of whether bail was granted or not granted.

**Mr. Borovoy:** Though it has been a while since I also have appeared in those criminal courts since the advent of the Bail Reform Act I think that many of these cases do not quite take the form that you are suggesting. However, this may not be necessary to the argument I am making, in any event.

*[Traduction]*

liberté doit pouvoir être immédiatement revue par un arbitre indépendant et ne doit pas reposer aussi unilatéralement sur le gouvernement. Ici je me permets de dire que le fait de ne pas prévoir une révision de la décision par un arbitre indépendant pourrait aussi contrevenir à la Charte. En bref, le projet de loi autorise les autorités administratives à imposer une période de détention relativement longue.

Je reviens à mon argument initial, monsieur le président, à savoir qu'on a jamais prouvé la nécessité d'une bonne partie des dispositions dont j'ai parlé. Celles-ci contribuent très peu à désengorger la procédure de détermination du statut de réfugié. En revanche, elles créent un régime de dureté injustifié et portent atteinte à des principes de libertés civiles que j'aurais crus importants et tout cela pour des motifs qui m'échappent.

En bref, je ne crois pas, sauf votre respect, qu'il soit dans l'intérêt du public d'adopter des mesures aussi vastes et sévères.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Borovoy. Vous avez établi une comparaison entre le réfugié éventuel qui est considéré comme un risque à la sécurité et la personne qui est accusée d'avoir commis un crime en vertu du Code criminel. Vous avez aussi dit qu'un juge doit rendre une décision dans un délai de 24 heures ou peu de temps après. Quelles sont les raisons juridiques qui justifient la détention d'une personne accusée d'avoir commis un crime pendant, disons, 60 ou 90 jours dans un grand centre urbain?

**M. Borovoy:** On doit immédiatement déterminer si la personne peut être remise en liberté sous caution. La première question que le juge posera est la suivante: Existe-t-il des motifs, en vertu du Code criminel, de détenir cette personne? Dans la négative, laissez-la aller jusqu'à ce que son procès ait lieu.

**Le vice-président:** C'est-à-dire quand il n'existe aucune preuve formelle contre elle. J'ai l'impression que la police joue un très grand rôle dans ce processus. J'ai vu tellement de cas, lorsque je pratiquais ce métier, où le procès avait lieu alors que l'enquête n'était même pas terminée.

**M. Borovoy:** J'allais vous dire de faire attention à ce que vous dites car on pourrait croire que vous portez un jugement sur votre profession.

**Le vice-président:** Souvent, l'enquête n'était pas terminée ou on attendait que d'autres accusations soient portées. C'est comme si la Couronne s'arrogeait le droit de refuser la mise en liberté sous caution. En tout cas, on peut certainement dire qu'elle prenait son temps pour le faire. La plupart de ces procès-verbaux n'étaient qu'une description incomplète de la cause de la Couronne. Il y avait ensuite la question de savoir si la mise en liberté sous caution était accordée ou non.

**M. Borovoy:** Cela fait déjà un bon moment que je n'ai pas mis le pied dans une cour criminelle, soit depuis l'adoption de la Loi sur la réforme du cautionnement; mais je crois que bon nombre des causes ne se présentent pas vraiment sous la forme

[Text]

What I am saying to you is this: Whatever happens, better that there should be some review by the judiciary or other independent tribunal at that point than not to have such a review.

**The Deputy Chairman:** I hear you.

**Senator Hébert:** Mr. Borovoy, during your presentation you said quite frequently that this point or that point might be in conflict with the Charter. You say "may be". I have known you to be more affirmative than that. Has the Civil Liberties Association studied this closely enough to point out articles in fact, in this bill that are in direct conflict with the Charter and that consequently could be sent

**Senator Flynn:** You mean would likely be sent.

**Senator Hébert:** Would likely be sent to the Supreme Court for contestation.

**Mr. Borovoy:** I would be embarrassed, Senator Hébert, if I ruined my reputation for straight talk by the way I have expressed some of these things. Of course, I will draw an important distinction to your attention. When I am talking about some of the policy matters, you will get a certain amount of straight talk and tough talk. When I am trying to predict what a court will ultimately do, I do become, forgive me, somewhat less unequivocal about it, because we have lived with the Charter for some five years, and many of these issues have not yet been adjudicated upon in any definitive way. Having said that, I believe with respect to a number of these things—certainly some of the things I have pointed out and I think it would perhaps exist beyond that—some very respectable arguments could be made under the Charter that a number of these provisions do violate the Charter. There are some awfully strong arguments to that effect. Ultimately, one cannot predict what the courts would do, but I would say this: The government is inviting a number of Charter challenges, and it is creating a situation of considerable uncertainty, confusion and chaos around these matters for some time to come until they are cleared up in the courts. As I have said, I think the government is doing this without adequate justification in terms of any important public interest that stands to be seriously compromised if they do no do it.

**Senator Hébert:** So it badly needs sober second thought. I have a hypothetical question. If this committee came to the conclusion that certain articles in this bill were in conflict with the Charter, as was the opinion of some professors of constitutional law whom we heard last week, would it be reasonable to say, because it is the will of the other place where there are elected members, that we should let it go and say that the Supreme Court will fix it up some day? Would that be a reasonable thing to do?

**Mr. Borovoy:** In my view it would not be, senator. Whatever arguments one might make about the role of the Senate and its ultimate disposition in our system of government, at this

[Traduction]

que vous laissez entendre. Cela n'ajoute peut-être rien à l'argument que j'invoque.

Ce que j'essaie de vous dire, c'est ceci: quoi qu'il advienne, il est préférable d'avoir un examen qui soit effectué par un juge ou un tribunal indépendant, que de ne pas en avoir du tout.

**Le vice-président:** Je vous comprends.

**Le sénateur Hébert:** Monsieur Borovoy, vous avez souvent dit au cours de votre exposé, que telle ou telle disposition pourrait être contraire à la Charte. Vous dites «pourrait». Je sais que vous êtes habituellement plus catégorique que cela. L'Association des libertés civiles a-t-elle procédé à un examen assez approfondi du projet de loi pour être en mesure de nous indiquer quels sont les articles qui, en fait, violent directement la Charte et qui, par conséquent, pourraient être contestés.

**Le sénateur Flynn:** Vous voulez dire qui seraient susceptibles d'être contestés.

**Le sénateur Hébert:** Qui seraient susceptibles d'être contestés devant la Cour suprême.

**M. Borovoy:** Cela me gênerait, sénateur Hébert, de savoir que ma réputation a été compromise à cause de la façon dont j'ai exposé certains faits. Il y a une distinction importante que je souhaite vous expliquer. Lorsque je parle de certaines questions de principe, je n'ai pas peur de dire ce que je pense. Lorsque j'essaie de prédire ce que fera à la longue un tribunal, je deviens, excusez-moi, moins catégorique parce que la Charte est entrée en vigueur il ya cinq ans environ et que bon nombre de ces questions n'ont pas encore été tranchées de façon définitive. Cela dit, en ce qui concerne certains des points que j'ai soulevés et d'autres qui vont plus loin, je crois que l'on pourrait invoquer des arguments très valables pour démontrer que bon nombre de ces dispositions violent la Charte. Il existe des arguments très solides à cet égard. On ne peut prédire ce que feront à la longue les tribunaux; toutefois, j'ajouterais ceci: le gouvernement est en train d'ouvrir la porte à de nombreuses contestations et de créer autour de ces questions une situation d'incertitude, de confusion et de chaos qui prévaudra jusqu'à ce qu'elles soient tranchées par les tribunaux. Comme je l'ai dit, je crois que le gouvernement agit sans démontrer adéquatement que l'intérêt du public risque d'être sérieusement compromis s'il ne prend pas ces mesures.

**Le sénateur Hébert:** Donc ce projet de loi a grandement besoin d'un second examen objectif. J'ai une question hypothétique à vous poser. Si le Comité arrivait à la conclusion que certains articles du projet de loi violent la Charte, comme l'ont soutenu certains professeurs de droit constitutionnel la semaine dernière, est-ce que nous devrions, parce que telle est la volonté de l'autre endroit où les membres sont élus, l'adopter et laisser à la Cour suprême le soin d'y apporter un jour les modifications qui s'imposent? Serait-il raisonnable de faire une chose pareille?

**M. Borovoy:** Je ne le crois pas, sénateur. Quels que soient les arguments que l'on invoque au sujet du rôle du Sénat et de la place qu'il occupera à la longue dans notre système de gouver-



[Text]

moment in our history we have the Senate and it has these powers. If it ever were going to exercise the powers it enjoys in our constitutional arrangements, I could not think of a better candidate for the exercise of those powers than a situation where civil liberties are attacked in the way this bill attacks them and where Charter principles are put at risk in the way this bill puts them.

**Senator Hébert:** That was a very clear answer. Thank you.

**Mr. Borovoy:** I hope you will not regard that now as uncharacteristic.

**The Deputy Chairman:** We may take it as an authority.

**Senator Gigantès:** You have repeatedly said that you fail to see the motivation behind this legislation. This may be a question which you may not wish to answer, but do you have any speculation as to why?

**The Deputy Chairman:** Senator Gigantès, I do not want to disturb your right to ask questions, but you are asking the witness to speculate on motivation for legislation. What has that to do with our mandate to examine the bill?

**Senator Gigantès:** The reasons for presenting a bill are part of the examination of this bill. I have been trying to understand from the beginning why this bill was presented. I am wondering whether the witness can help me understand.

**The Deputy Chairman:** You have asked him to speculate, not to give reasons.

**Senator Gigantès:** I will then rephrase my question.

**The Deputy Chairman:** Certainly.

**Senator Gigantès:** Would you mind telling me what, in your view, may be the motivation behind such a bill, which, as you say, does not seem to be addressing the main problem?

**Mr. Borovoy:** I tried to develop a maxim many years ago to discount, by and large, motivation in attempting to determine a valid position on public issues. Somewhere along the line I might have said that the only time motivation is relevant is when you are deciding whom you are going to marry. I would prefer, instead, to accept the biblical test, "By their fruits shall ye know them."

Having said that, while I do not know that it is for an organization like ours to speculate about pölicital motivation, regardless of what true motivations may be, and I will leave that to others to judge, I think that the government has rendered itself vulnerable to the perception that it is attempting to pander here to some of the lowest common denominators in its constituency, that it is trying to look tough in a situation where there is a certain amount of public disquiet. Regardless of what the motivations ultimately may be—that may have to be between the government and its makers or the government and its electorate—suffice it to say that there is no good reason for the government having put itself in the position where it has to be perceived this way by conscientious citizens.

**Senator Gigantès:** I got the answer I wanted, thank you.

[Traduction]

nement, le fait est que, en ce moment même, le Sénat existe et détient des pouvoirs. S'il devait un jour exercer les pouvoirs que lui confère la Constitution, je crois qu'il n'y aurait de moment mieux choisi qu'une situation où les libertés civiles et les principes de la Charte sont attaqués comme ils le sont dans le projet de loi.

**Le sénateur Hébert:** Votre réponse était très claire. Merci.

**M. Borovoy:** J'espère que vous n'allez pas dire maintenant que cela ne me ressemble pas.

**Le vice-président:** Nous allons peut-être considérer cela comme l'opinion d'un expert en la matière.

**Le sénateur Gigantès:** Vous n'avez pas arrêté de dire que vous ne savez pas pourquoi ce projet de loi a été présenté. Vous ne voudrez peut-être pas répondre à cette question, mais vous êtes-vous demandé pour quelles raisons il a été déposé?

**Le vice-président:** Sénatrice Gigantès, je ne veux pas contester votre droit de poser des questions, mais vous demandez au témoin de s'interroger sur les raisons qui sous-tendent un projet de loi. Cela fait-il partie de notre mandat d'examiner le projet de loi?

**Le sénateur Gigantès:** Les raisons qui justifient le dépôt d'un projet de loi font partie de l'examen de celui-ci. J'essaie de comprendre, depuis le début, pourquoi le projet de loi a été déposé. Je me demande si le témoin peut m'aider à comprendre.

**Le vice-président:** Vous lui avez demandé d'émettre des hypothèses et non pas de donner des raisons.

**Le sénateur Gigantès:** Je reformulerai donc ma question.

**Le vice-président:** Allez-y.

**Le sénateur Gigantès:** Pourriez-vous me dire quelles sont, d'après vous, les raisons qui sous-tendent ce projet de loi qui, comme vous l'affirmez, ne s'attaque pas au problème principal.

**M. Borovoy:** J'ai essayé, il y a de nombreuses années, de mettre en pratique le principe suivant: lorsqu'on tente d'établir une prise de position valide sur des questions d'intérêt public, il ne faut pas se fonder sur des motifs. J'ai peut-être dit à un moment donné que le seul temps où les motifs entrent en ligne de compte, c'est lorsqu'on décide d'épouser quelqu'un. Je préférerais plutôt penser que c'est au fruit qu'on connaît l'arbre.

Cela dit, même si je ne crois pas que notre organisme est bien placé pour s'interroger sur des motifs d'ordre politique, quels que soient les véritables motifs, et je laisserai aux autres le soin de juger, le gouvernement donne l'impression qu'il tente de se plier aux exigences de certains des plus petits dénominateurs communs, c'est-à-dire les commettants, et qu'il essaie d'exploiter une situation où l'inquiétude du public est assez grande. Quels que soient les motifs qui, en fin de compte, le poussent à agir ainsi—et c'est une chose qui regarde le gouvernement et ses électeurs—le gouvernement n'avait aucune raison valable de se mettre dans une position où il serait ainsi perçu par des citoyens consciencieux.

**Le sénateur Gigantès:** J'ai obtenu la réponse que je voulais, merci.



*[Text]*

**Senator Doyle:** Mr. Borovoy, I am glad that you resisted the temptation to question motivation in this matter, but I did make a note of your saying that the government was pandering to the lowest common denominator, its constituents.

**Senator Flynn:** Strong words.

**Senator Doyle:** That may be how you perceive it. I have had it presented to me in another way, which I realize is simplistic, but I would like to try it out on you. Suppose that you and your wife, or whoever, are sitting alone in an apartment or in a house and have, perhaps, neglected to lock the door. Suppose that someone comes into your room and that you say, "What are you doing in my house?" The person says, "Well, I've come here to stay," and smiles engagingly. You say, "But this is my house. You can't come in and stay. Who are you?" The man says, "I can't tell you that." You say, "Well, show me your identification." "Well, I don't have any."

Eventually this conversation leads the householder to call the police and say, "Hey, there is a guy in my livingroom who won't go away and he won't tell me who he is." The police come and ask the man who he is and he says, "Well, I can't tell you who I am but this is a nice house. It is a warm one and I want to stay. I will be good about it, I won't bother anybody."

I think one would expect that in those circumstances the police would not only come when called but would remove the person and would probably take him down to the police station. I would not consider it police brutality if they asked him where he was from and for an account of himself. If they did not succeed, I would not consider it to be an abuse of their power if they held him until they were able to find out who he was and why he was behaving in this way. A reasonable time for them to conduct their investigations might be a day or two. They might run fingerprint checks or other checks with other police departments. They might inquire in places he had mentioned to see if he had been there. I would not think it would be an unreasonable delay if it took 28 days for that process to be completed. After all, no charges would be laid against him.

You use an analogy of the man who was being held for 28 days not having the rights that would be available to a person charged with bank robbery. We don't like bank robbers, but is he not in a different position from that of a man charged with bank robbery? The man held for bank robbery is anxious to get out so that he can start his defence, one assumes. There are no charges against this man who came to your house at night. We have got rid of the old charge of vagrancy, and not being a lawyer I do not know the law under which you would hold him, but I would not think it unreasonable to do so.

The reason for my drawing that into the equation—the reason why the government might have been motivated to produce this bill—is that a lot of people see that there are not unreasonable circumstances.

*[Traduction]*

**Le sénateur Doyle:** Monsieur Borovoy, je suis heureux que vous ayez résisté à la tentation de trouver les motifs qui sous-tendent ce projet de loi. Toutefois, j'ai remarqué que vous avez dit que le gouvernement se pliait aux exigences du plus petit dénominateur commun, ses électeurs.

**Le sénateur Flynn:** Ce sont de belles paroles.

**Le sénateur Doyle:** Vous le percevez peut-être de cette façon. On me l'a exposé d'une autre façon qui, je me rends compte, est simpliste. J'aimerais toutefois vous l'exposer. Supposons que vous et votre épouse, ou quelqu'un d'autre, êtes seuls dans un appartement ou une maison et que vous avez négligé de fermer la porte. Supposons que quelqu'un entre dans la pièce. Vous lui dites: «Que faites-vous dans ma maison?». La personne répond: «Eh bien, je suis venu m'installer ici», et vous fait un grand sourire. Vous dites: «Mais c'est ma maison. Vous ne pouvez venir vous installer ici. Qui êtes-vous?». Elle répond: «Je ne peux vous le dire.» Vous dites: «Eh bien, montrez-moi vos cartes d'identité.» Elle répond: «Eh bien, j'en ai pas.»

Le propriétaire finira par appeler la police pour lui dire: «Il y a un type dans mon salon qui ne veut pas partir et qui refuse de me dire qui il est.» La police se rend chez vous et demande à l'homme de s'identifier. Il répond: «Eh bien, je ne peux vous dire qui je suis mais cette maison est très belle. Elle est chaleureuse et je veux y rester. J'en prendrai soin. Je ne dérangerai personne.»

On s'attendrait, dans ces circonstances, à ce que la police réponde non seulement à votre appel mais emmène la personne au poste de police. Je ne crois pas que la police ferait preuve de brutalité si elle lui demandait d'où elle venait et ce qu'elle faisait là. Advenant qu'elle ne réussisse pas à la faire parler, je ne crois pas qu'elle abuserait de son pouvoir si elle le détenait jusqu'à ce qu'elle parvienne à l'identifier et à savoir pourquoi elle se comporte de cette façon. Il lui faudrait peut-être une journée ou deux pour mener son enquête. Elle procéderait peut-être à l'identification de ses empreintes digitales ou effectuerait d'autres vérifications auprès d'autres postes de police. Elle visiterait peut-être les lieux où la personne affirme avoir été. Je ne crois pas que, s'il lui fallait 28 jours pour terminer cette enquête, ce délai serait jugé déraisonnable. Après tout, aucune accusation ne serait portée contre elle.

Vous établissez un lien avec l'homme qui est détenu pendant 28 jours et qui ne possède pas les droits dont bénéficierait une personne accusée d'avoir volé une banque. Nous n'aimons pas les voleurs de banque mais cette personne n'est-elle pas placée dans une position différente de celle qui est accusée d'avoir commis un vol de banque? Nous présumons que l'homme qui a commis un vol de banque a hâte de sortir pour pouvoir bâtir sa défense. Aucune accusation n'est portée contre cet homme qui s'est installé chez vous. Nous nous sommes débarrassés de l'ancienne accusation de vagabondage. Je ne suis pas un avocat et je ne sais pas en vertu de quelle loi vous pourriez le détenir, mais je ne crois pas qu'il serait déraisonnable de le faire.

La raison pour laquelle je soulève cette question—la raison pour laquelle le gouvernement aurait présenté ce projet de loi—est qu'il y a beaucoup de personnes qui considèrent que les circonstances ne sont pas déraisonnables.

[Text]

**Mr. Borovoy:** There may be some circumstances under which it is perfectly reasonable to hold somebody for that period of time for the purpose of establishing his identity. Indeed, I said that initially. What is not reasonable, in my view, is to be able to hold the person for that length of time without any recourse to independent adjudication as to the fairness, reasonableness and necessity of that detention. You will not find in the criminal law—unless I do not know my law as I thought I did—a power to hold people under the circumstances you indicated where no charge is laid. You cannot just pick up somebody who happens to wander into someone's house and decide to hold him for 28 days or longer. You lay a charge and you get him before a judge or justice, who decides whether you may hold him or release him.

**Senator Doyle:** There would be a remanding process if there were no evidence as to who he was and his identification had not been established.

**Mr. Borovoy:** But that is all I am talking about. I am only talking about a process whereby this person can have his freedom determined not by the government but by an independent adjudicator.

**Senator Doyle:** There is surely a process under which he will have to appear every seven days. He will not be held for 28 days automatically. That process cannot go on for more than 28 days, at the end of which some final adjudication must be made.

**Mr. Borovoy:** I know, but the government can hold such a person for 28 days under this bill.

**Senator Doyle:** Yes.

**Mr. Borovoy:** Yes. You do not have a counterpart to that in the criminal law. In the criminal law, such people have to be taken before a judge or justice within 24 hours or as soon as possible thereafter and the judge determines whether that person is to be held.

**Senator Doyle:** But this man is not being held on a criminal charge. He is being held so that the authorities can find out who he is. They may have reasons to suspect that he was a terrorist in another country or had done something illegal on his way in, but we are certainly not accusing him of any of those things.

**Mr. Borovoy:** Let us go back to your analogy. If I wander into your house and the police get me out of there, as you certainly would have a right to have done, and if I am taken to the police station, they cannot hold me for 28 days to figure out who I am. They charge me, let me go or subject me to some other judicial process, but I cannot be held on the say-so of the police for that length of time.

**Senator Doyle:** Would you think that this would be a more attractive bill if it were rewritten to say that the person must be charged with failing to give an accounting of himself, after which we would go through the regular judicial procedure and treat him as a criminal from the day he arrives?

[Traduction]

**M. Borovoy:** Il peut y avoir des circonstances en vertu desquelles il est tout à fait raisonnable de détenir quelqu'un pour une certaine période en vue d'établir son identité. C'est ce que j'ai dit au début. Ce qui n'est pas raisonnable, à mon avis, c'est de détenir une personne pendant tout ce temps sans qu'elle puisse consulter un arbitre indépendant qui établira si cette détention est juste, raisonnable et nécessaire. Vous ne pouvez trouver dans le droit criminel—à moins que je ne le connaisse pas aussi bien que je le pensais—de disposition qui autorise la détention de personnes dans les circonstances que vous avez indiquées lorsqu'aucune accusation n'est portée contre elles. Vous ne pouvez arrêter une personne qui entre chez quelqu'un et la détenir pendant 28 jours ou plus. Vous portez une accusation contre elle et vous la faites comparaître devant un juge qui décide si vous pouvez la détenir ou la remettre en liberté.

**Le sénateur Doyle:** Cette personne serait détenue si son identité n'avait pas été établie.

**M. Borovoy:** Mais je ne parle que de cela. Je ne parle que d'un processus en vertu duquel un arbitre indépendant, et non pas le gouvernement, déterminera si cette personne peut être remise en liberté.

**Le sénateur Doyle:** Il existe sûrement un processus en vertu duquel elle sera obligée de comparaître devant un juge tous les 7 jours. La personne ne sera pas automatiquement détenue pour 28 jours. Elle ne peut être détenue pendant plus de 28 jours puisqu'une décision finale doit être prise à la fin de cette période.

**M. Borovoy:** Je sais, mais le gouvernement peut détenir une personne pendant 28 jours en vertu de ce projet de loi.

**Le sénateur Doyle:** Oui.

**M. Borovoy:** Oui. Il n'existe pas de disposition comparable dans le Code criminel. Les personnes, en vertu du Code, doivent se présenter devant un juge ou un tribunal dans un délai de 24 heures, ou peu de temps après, et le juge décide si cette personne doit être ou non détenue.

**Le sénateur Doyle:** Mais cet homme n'est pas détenu parce qu'il a commis un acte criminel. Il est détenu pour que les autorités puissent établir son identité. Elles ont peut-être des raisons de le soupçonner d'être un terroriste d'un autre pays ou d'avoir commis un acte illégal à son entrée au pays mais nous ne l'accusons certainement pas de ces choses.

**M. Borovoy:** Parlons un peu du lien que vous établissez. Si j'entre dans votre maison et que vous appelez la police, comme vous auriez certainement le droit de le faire, pour qu'elle me fasse sortir de chez vous et m'emmène au poste, on ne peut me détenir pendant 28 jours pour établir mon identité. La police doit porter une accusation contre moi, me remettre en liberté ou m'assujettir à un autre processus judiciaire mais je ne peux être détenu pendant cette période parce que la police le désire.

**Le sénateur Doyle:** Croyez-vous que le projet de loi serait plus acceptable s'il disait qu'une personne peut être accusée si elle refuse de s'identifier, après quoi nous suivrions la procédure judiciaire normale et le traiterions comme un criminel dès son arrivée?



[Text]

**Mr. Borovoy:** No, I do not think that is necessary.

**Senator Doyle:** Do you wish to engage the whole stream of justice?

**Mr. Borovoy:** No, I do not think it is necessary to involve all of the criminal processes in that situation. But remember that if you are detaining someone against his will, whether you do it with the smile of immigration or the growl of police, it is nevertheless a pretty severe treatment to which you are subjecting that person. What I would suggest is something akin to what is already in the Immigration Act: bring the person within a very short period of time before an adjudicator, who will then review the government's desire to hold him and determine whether, under the circumstances, that is reasonable. I should not have thought that that was a very radical proposal. I should have thought that that was the very essence of the way our justice system operates and that it is applying to the immigration area the kinds of safeguards we have in the criminal area, even recognizing that we are not dealing with completely analogous situations.

**Senator Doyle:** Well, I certainly respect your opinion on this.

**Mr. Borovoy:** Oh, I want to do more than that.

**Senator Doyle:** But there is no accusation against the person except to say, "Look, we want to know who you are and we are going to try to find out. Therefore, we are going to hold you." We would not do so indefinitely, but, by seven-day stages, up to a maximum of 28 days. We are dealing with people who have come from other countries, from great distances.

**Mr. Borovoy:** Suppose the person says, "I think you are holding me quite unreasonably. Here are my travel documents. What is wrong with them? Let a judge decide whether you are being reasonable." That is all I am saying. All I am saying is not to leave a distinction like that to the unilateral and unreviewable power of politicians and civil servants; that is all.

**Senator Doyle:** Again, I respect what you have to say as your opinion, but I will go back to say that the people who feel that way about the intruder in the house are not the lowest common denominator in this country. They, perhaps in this whole debate, need a little bit of defending themselves. That is not an unusual or uncommon thing for people who have some desire to protect themselves until there is an established reason for their allowing people to come to their own country.

**Mr. Borovoy:** I would submit to you that my remarks on the bill quite acknowledged the legitimacy of Canadians protecting their houses against unwelcome and undesirable invasion. Not one word of my proposal would render us incapable of protecting our house against undesirable intrusion. That is my whole point. All I am saying is that our weapons for protecting our house should be used consonant with the due process safeguards that we insist on in every other area of our legal system. There is no reason to have that additional power here. We do not have such powers in other places and I cannot conceive of a judge or justice who would say no to a legitimate government

[Traduction]

**M. Borovoy:** Non, je ne crois pas que cela soit nécessaire.

**Le sénateur Doyle:** Souhaitez-vous que tout le processus judiciaire soit déclenché?

**M. Borovoy:** Non, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de le faire dans ce cas-ci. Mais n'oubliez pas que si vous détenez quelqu'un contre sa volonté, que ce soit par l'entremise des agents d'immigration ou des policiers, vous soumettez cette personne à un traitement très sévère. Je proposerais une solution qui figure déjà dans la Loi sur l'immigration: amenez la personne dans un très bref délai devant un arbitre qui examinera les raisons pour lesquelles le gouvernement souhaite la détenir et qui déterminera si, compte tenu des circonstances, cette détention est raisonnable. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une proposition très radicale. Je croyais que c'était comme cela que notre système judiciaire fonctionnait, qu'on appliquait, dans le domaine de l'immigration les garanties que prévoit le code criminel, même si les situations ne sont pas tout à fait identiques.

**Le sénateur Doyle:** Et bien, je respecte votre opinion à ce sujet.

**M. Borovoy:** Oh, je voudrais aller plus loin.

**Le sénateur Doyle:** Mais aucune accusation n'est portée contre la personne, sauf de lui dire: «Écoutez, nous voulons savoir qui vous êtes et nous allons essayer d'établir votre identité. Par conséquent, nous allons devoir vous détenir.» La personne ne serait pas détenue indéfiniment, mais pour une période de 7 jours, jusqu'à un maximum de 28 jours. Il s'agit ici de personnes qui viennent d'autres pays, qui ont parcouru de longues distances.

**M. Borovoy:** Et si la personne dit: «Vous n'avez pas vraiment de raison de me détenir. Voici mes documents de voyage. Ne sont-ils pas en règle? Laissez un juge décider si vous avez raison de me détenir ou non.» C'est tout ce que j'ai dit. Il ne faut pas laisser aux politiciens et aux fonctionnaires le soin de faire une telle distinction et de prendre ainsi une décision unilatérale qui ne peut-être réexaminée.

**Le sénateur Doyle:** Encore une fois, je respecte ce que vous dites. Toutefois, les gens qui éprouvent de tels sentiments à l'égard de l'intrus ne sont pas les plus petits dénominateurs communs dans ce pays. Ils ont peut-être besoin, dans tout ce débat, de se défendre un peu. Il est tout à fait normal que les gens souhaitent se protéger jusqu'à ce qu'on trouve une raison de laisser ces personnes entrer dans leur pays.

**M. Borovoy:** Je tiens à vous signaler que je reconnais, dans mes observations sur le projet de loi, que les Canadiens ont le droit de protéger leur maison contre tout intrus importun et indésirable. Il n'y a rien dans ma proposition qui nous empêcherait de protéger notre maison contre tout intrus indésirable. Voilà où je veux en venir. Tout ce que je dis, c'est que les moyens que nous prenons pour protéger notre maison pourraient être utilisés en accord avec les garanties que nous exigeons dans tous les autres domaines de notre système judiciaire. Rien ne justifie ce pouvoir additionnel. Ces pouvoirs n'existent pas dans d'autres domaines et je ne peux voir com-



[Text]

argument that a certain person needed to be held for certain purposes. But we want to protect ourselves against the illegitimate government abuse of those powers, and that is one way in which we would do it.

**Senator Doyle:** You think there is a greater likelihood of abuse of government powers than there is of abuse of our refugee and immigration legislation by the people who come to this country? Do you think that we are probably the culprits?

**Mr. Borovoy:** I think you are inviting me to make a distinction that the circumstances do not require. For my purposes, I do not have to determine that they are a greater threat than is government abuse. What I am saying to you is that we can protect ourselves against those threats without running that risk of governmental abuse.

**Senator Doyle:** I would not have asked that last question if it had not been for your very strong statement of the motivation behind the legislation.

**Mr. Borovoy:** I am glad that you reminded me of that statement. I thought I had chosen my words more carefully when I said what I did. I said that we in our organization do not make judgments such as that on government motives. What I said is that the government has rendered itself vulnerable to that perception and that there is no good reason for it. I think that is what I said.

**Senator Flynn:** I would like to come back to Senator Hébert's argument that in any circumstance when legislation before the Senate raises doubts as to its constitutionality with respect to the Charter we should intervene. Are you suggesting that every time we have doubts we should intervene? I have been in the Senate for 25 years, and I have heard this argument again and again. It has been accepted by the court in some instances, whereas in other instances, even instances where everybody was happy with the legislation, legislation has been struck down by the Supreme Court. So I suggest to you that the Senate should only act when the legislation is obviously contrary to the terms of the Charter. We are not a court of justice, and I would not rely on the opinion of Senator Hébert, for instance, to strike down a bill because it might be contrary to the Charter.

**Senator Hébert:** The honourable senator should quote me properly if he does not respect what I say. I did not say "doubts about the constitutionality." I said, "if we are convinced as a committee", which is much different from just having a doubt.

**Senator Flynn:** If you said "convinced", it means beyond doubt.

**Senator Hébert:** That is right.

**Senator Flynn:** That is what I said.

**Senator Hébert:** You were suggesting that, if we had a doubt, that was sufficient motive.

[Traduction]

ment un juge pourrait rejeté un argument légitime du gouvernement voulant qu'une certaine personne ait besoin d'être détenue pour certaines raisons. Mais nous voulons nous protéger contre l'abus de pouvoirs par le gouvernement, et c'est une façon de le faire.

**Le sénateur Doyle:** Vous croyez qu'il y a plus de risques de voir le gouvernement abuser de ses pouvoirs que de voir des immigrants et des réfugiés abuser de la législation sur l'immigration? Vous croyez sans doute que nous sommes les coupables?

**M. Borovoy:** Je crois que vous m'incitez à faire une distinction qui n'est pas nécessaire dans les circonstances actuelles. Je n'ai pas besoin de déterminer si ces personnes constituent une plus grande menace que l'abus de pouvoir par le gouvernement. Ce que je vous dis, c'est que nous pouvons nous protéger contre ces menaces sans que le gouvernement n'abuse de ses pouvoirs.

**Le sénateur Doyle:** Je n'aurais pas soulevé cette dernière question si ce n'avait été de votre déclaration sur les motifs qui sous-tendent le projet de loi.

**M. Borovoy:** Je suis content que vous m'ayez parlé de cela. Je pensais avoir mieux choisi mes mots lorsque j'ai fait cette déclaration. J'ai dit que notre organisme ne porte pas de jugement sur les raisons qui poussent le gouvernement à agir de telle ou telle façon. Le gouvernement est responsable de l'image qu'il projette et rien ne justifie cela. Je crois que c'est ce que j'ai dit.

**Le sénateur Flynn:** Je voudrais revenir à ce que le sénateur Hébert a dit, à savoir que lorsque le Sénat est saisi d'un projet de loi qui violerait la Charte, nous devrions intervenir. Êtes-vous en train de dire que nous devrions intervenir chaque fois que nous avons des doutes? Je suis au Sénat depuis 25 ans et j'ai entendu cet argument à maintes reprises. Il a été jugé recevable par le tribunal dans certains cas, alors que dans d'autres, et même dans les cas où tout le monde était satisfait du projet de loi, il a été rejeté par la Cour suprême. Donc, je crois que le Sénat ne devrait intervenir que lorsqu'un projet de loi viole manifestement la Charte. Nous ne sommes pas une cour de justice et je ne me fierais pas à ce que dit le sénateur Hébert, par exemple, pour rejeter un projet de loi parce qu'il pourrait être contraire à la Charte.

**Le sénateur Hébert:** L'honorable sénateur devrait au moins me citer correctement s'il ne respecte pas ce que je dis. Je n'ai pas dit «si nous ayons des doutes quant à la constitutionnalité du projet», mais plutôt «si nous étions convaincus en tant que Comité», ce qui est très différent.

**Le sénateur Flynn:** Si vous employez le mot «convaincu», cela veut dire hors de tout doute.

**Le sénateur Hébert:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que j'ai dit.

**Le sénateur Hébert:** Vous laissez entendre que si nous avons des doutes, cela devrait constituer un motif suffisant pour le rejeter.

[Text]

**Senator Flynn:** It was the way you said it. You said, "If we believe the legislation is contrary to the Charter," and you had the witness say that this was the best occasion to use this argument against the legislation. With great deference to the witness, I have heard other cases where, to me anyway, it was more obvious that the legislation was contrary to the Charter.

I am interested in the difference the witness makes between someone who lands on Canadian soil and someone who is returned at the limit of our territorial sea. You say that there is a difference in this case, that the minister can decide to return a ship, whereas if the person succeeds in landing he is under a different authority. A person who enters a few metres inside our territorial sea is instantly a beneficiary of the Charter. That is a very narrow distinction. Before this person entered the territorial waters, he had no rights under the Charter. Yet, as soon as the vessel advances three yards, he is protected by the Charter. That is another distinction that is interesting.

**Mr. Borovoy:** Again, I would refer you to what I said when I was asked those questions. I hope I was careful to say that I am reluctant to predict unequivocally what the result would be under the Charter. Truly, that is a more difficult exercise. However, I think there are strong Charter arguments to that effect. Regarding attracting the rights of the Charter, I would think that when one comes within our territorial jurisdiction one would attract those rights.

**Senator Flynn:** That is what I said, but you made a narrow distinction between one who is not protected by the Charter and one who is protected by the Charter simply because they cross the line into our territorial seas. That leads me to say that we are not dealing here with a criminal situation, as Senator Doyle has pointed out, but with an administrative problem. I do not think that administrative problems attract the same principles in all cases as do criminal laws.

**Mr. Borovoy:** It depends on the consequences. I think we have to be careful with the way we package our legislation, whether it be administrative or criminal. If we are talking about a situation where a person is detained against his will, it may make a little difference, whether you call it administrative or call it criminal, if the person is effectively deprived of his freedom. Again, you will note that the proposals I am making are rather moderate, rather in line with our legal traditions. There is no suggestion that we cannot protect ourselves, no suggestion that we cannot make judgments to exclude some people. What it simply says is that we do so in conformity with these principles.

The honourable senator asked me a little while ago about when it is appropriate for the Senate to act and how sure it has to be; I suggest to you that you have serious departures in this bill from the principles of civil liberties and procedural fairness. When you come to that point with strong Charter arguments

**Senator Flynn:** The strength of it is something that we ourselves must assess.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** C'est la façon dont vous l'avez dit. Vous avez dit si nous estimons que la loi va à l'encontre de la Charte. Puis, le témoin a dit que c'était le moment idéal pour utiliser cet argument contre la loi. Avec tout le respect que je dois au témoin, j'ai eu connaissance d'autres cas où, à mon avis du moins, il ressortait plus clairement que la loi allait à l'encontre de la Charte.

J'aimerais savoir quelle différence le témoin fait entre quelqu'un qui arrive en sol canadien et quelqu'un qui est refoulé à la limite de la mer territoriale du Canada. Vous dites qu'il existe une différence dans ce cas, que le Ministre peut décider de renvoyer un navire; tandis que si la personne parvient à poser le pied en sol canadien, elle relève d'une autre autorité. Quiconque s'avance de quelques mètres sur notre mer territoriale est instantanément protégé par les dispositions de la Charte. C'est une distinction bien tenue. Avant d'arriver dans nos eaux territoriales, cette personne n'a aucun droit en vertu de la Charte. Cependant, que le navire avance de trois mètres et elle sera protégée par la Charte. Voilà une autre distinction fort intéressante.

**M. Borovoy:** À nouveau, j'aimerais vous rappeler ce que j'ai dit en posant ces questions. Je pense avoir eu la prudence de souligner que j'hésite à prédire de façon affirmative quel pourrait être le résultat eu égard à la Charte. C'est un exercice plus difficile. Toutefois, je pense que la Charte contient de bonnes justifications. En ce qui concerne les droits reconnus dans la Charte, je suis porté à croire qu'une personne qui se trouve dans notre aire de juridiction, bénéficie de ces droits.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que j'ai dit, mais vous avez établi une légère distinction entre celui qui n'est pas protégé par la Charte et celui qui l'est simplement pour avoir franchi la limite de notre mer territoriale. J'en déduis qu'il n'est pas question ici d'affaire criminelle, comme l'a souligné le sénateur Doyle, mais bien d'un problème administratif. Or, je ne crois pas que le règlement de ces problèmes fasse appel aux mêmes principes que ceux sur lesquels reposent les lois de nature pénale.

**M. Borovoy:** Tout dépend des circonstances. Il faut être prudent dans notre façon de formuler nos lois, qu'il s'agisse de textes à caractère administratif ou pénal. S'il est question de quelqu'un détenu contre son gré, les choses peuvent être légèrement différentes selon qu'on traite l'affaire comme une question administrative ou comme une question pénale, si la personne est effectivement privée de sa liberté. Remarquez que les propositions que je fais sont assez modérées et plutôt conformes à nos traditions juridiques. Il n'y est pas sous-entendu qu'on ne peut pas se protéger, qu'on ne peut pas décider d'exclure quelqu'un. Il est dit tout simplement qu'on le fait conformément à ces principes.

Quand l'honorable sénateur m'a demandé à quel moment il convient que le Sénat agisse et avec quel degré de certitude il doit le faire, je vous ai signalé que ce projet de loi s'écarte gravement des principes inhérents au respect des libertés civiles et de l'équité en matière de procédure. Quand on en arrive là en s'appuyant lourdement sur des dispositions de la Charte...

**Le sénateur Flynn:** C'est à nous qu'il revient d'évaluer la solidité de cet appui.



[Text]

**Mr. Borovoy:** Of course. I am suggesting to you that they are strong Charter arguments. As I said, I would not attempt to predict what a court would invariably do, but I am trying to indicate to you that you have strong Charter arguments, coupled with some rather serious departures from our principles of civil liberties. That in my judgment warrants this kind of action, and if not here, then where?

**Senator Flynn:** Leaving that point for a moment, you referred to the section dealing with organizing entry. If I remember correctly, your objection stems from the fact that we might catch churches or other charitable organizations with the provisions. Do you have other arguments than that one?

**Mr. Borovoy:** There may be some others. At the moment they do not occur to me.

**Senator Flynn:** So presently that is your only argument?

**Mr. Borovoy:** It may be a reflection of how late in the day it is

**Senator Flynn:** I have just not heard anybody raise any other objections.

**Mr. Borovoy:** ... but the essence of the argument is a very serious one, that with the language you will catch in that net

**Senator Flynn:** I understand that.

**Mr. Borovoy:** ... people whose behaviour is quite legitimate.

**Senator Flynn:** If I understood you correctly, you indicated that you had no idea how we could amend that particular section to meet your objection, which is not one that raises questions with regard to the Charter.

**Mr. Borovoy:** I did not say that I had no idea how to amend it. I said that I freely acknowledge that it would not be easy to articulate precisely the target that you are legitimately after with that section. I have some ideas.

**Senator Flynn:** Perhaps you could give them to us.

**Mr. Borovoy:** One example was put in at the tale end of the deliberations of the house committee. The following words were suggested: "... that to the extent that a person knowingly incites or counsels other people to breach the provisions with respect to documentation—"

**Senator Flynn:** I think we have that here with, "... knowingly organizes, induces, aids, abets or attempts to organize—."

**Mr. Borovoy:** As I say, that suggestion was given at the tale end of the deliberations. Another possibility could be some involvement in clandestine organizing activity for people coming here in a clandestine or secret fashion. That is another possibility. There may be others, but I do not attempt to be definitive or exhaustive.

**Senator Flynn:** Certainly you would not suggest that we amend the section to say that any church be not included.

**Mr. Borovoy:** Certainly not.

[Traduction]

**M. Borovoy:** C'est vrai. Je dis simplement que ce sont des arguments solidement appuyés sur la Charte. Je répète que je ne tenterai pas de prédire ce qu'un tribunal ferait nécessairement. J'essaie simplement de vous faire voir que la Charte fournit de solides arguments, et qu'à certains moments on s'éloigne gravement des principes de respect des libertés civiles. Cela, à mon avis, justifie ce genre d'intervention, et si ce n'est pas ici où donc faut-il s'adresser?

**Le sénateur Flynn:** Laissons cette question de côté pour l'instant. Vous avez parlé de l'article sur l'incitation à entrer au Canada. Si je me souviens bien, vous vous y opposez parce qu'il pourrait viser des groupes religieux ou d'autres organisations de charité. Avez-vous d'autres objections?

**M. Borovoy:** Il peut en exister d'autres. Pour l'instant toutefois, je n'en vois pas.

**Le sénateur Flynn:** C'est donc pour l'instant votre seule objection?

**M. Borovoy:** Sans doute à cause de l'heure tardive.

**Le sénateur Flynn:** Je n'ai entendu personne soulever la moindre autre objection.

**M. Borovoy:** Mais l'argument est au fond très sérieux. Avec ce libellé, vous prendrez dans ce filet ...

**Le sénateur Flynn:** Je vois.

**M. Borovoy:** Des personnes agissant de façon tout à fait légitime.

**Le sénateur Flynn:** Si je comprends bien, vous n'avez aucune idée de la manière dont nous pourrions modifier cette disposition pour tenir compte de votre objection, qui ne soulève aucune question concernant la Charte.

**M. Borovoy:** Je n'ai pas dit n'avoir aucune idée de la façon de modifier cette disposition. J'ai dit parfaitement saisir qu'il ne serait pas facile de la formuler pour atteindre le but recherché. J'ai quelques idées sur la question.

**Le sénateur Flynn:** Peut-être pourriez-vous nous les exposer.

**M. Borovoy:** On a suggéré le passage suivant à la fin des délibérations du Comité de la Chambre: "... dans la mesure où une personne incite sciemment quelqu'un à violer les dispositions relatives aux documents ou lui conseille de le faire."

**Le sénateur Flynn:** Je pense que j'y suis: «Toute personne qui, sciemment, incite, aide ou encourage ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne ...»

**M. Borovoy:** Je disais donc que cet exemple a été fourni à la fin des délibérations. Ou encore, on pourrait inciter quelqu'un à entrer clandestinement au Canada; des gens pourraient tenter d'entrer ici clandestinement, secrètement. C'est une possibilité. Il peut en exister d'autres. Je n'essaie pas de fournir de liste définitive et exhaustive.

**Le sénateur Flynn:** Vous ne proposeriez certainement pas de modifier la disposition pour qu'aucun groupe religieux ne soit visé.

**M. Borovoy:** Certainement pas.



[Text]

**Senator Flynn:** It could be that a given church might organize the entry of groups.

**Mr. Borovoy:** The essence of my objection is not whether it is a church or a lawyer who gets caught. The essence of my objection is that legitimate behaviour is rendered unlawful by this provision.

**Senator Flynn:** I do not see how you would have legitimate behaviour, if you knowingly organized, induced, aided or abetted or attempted to organize the coming into Canada of persons not in possession of proper documents. I do not see how it could be done.

**Mr. Borovoy:** Suppose you met somebody who had fled from Iran and that person had not stopped to get travel documents. He ran out of the country. He is a member of the Bahai faith and he has come to Canada. He has good reason to believe that if he were to go back to Iran

**Senator Flynn:** Wait a minute. We are organizing entry there.

**Senator Hébert:** That is what he said.

**Mr. Borovoy:** Yes. You hear about this person and you assist him to come to this country to claim refugee status.

**Senator Flynn:** How would you assist him?

**Mr. Borovoy:** I don't know. You might give him some money.

**Senator Flynn:** Where, in Canada?

**Senator Hébert:** Or abroad.

**Senator Flynn:** If it were in Canada this provision would not cover it.

**Mr. Borovoy:** You might give him money. You might give him

**Senator Flynn:** Where would you give him money?

**Mr. Borovoy:** I wonder if I could be allowed to finish. You might give him legal advice.

**Senator Flynn:** Where?

**Mr. Borovoy:** Over the telephone.

**Senator Flynn:** Would you give him the advice that he should come and not bother about

**Mr. Borovoy:** You might say to him, "Notwithstanding the fact that your papers are not in order, I think you are a Convention refugee and are running for your life."

**Senator Flynn:** I suggest to you that in that case you would not be caught under this provision.

**Mr. Borovoy:** Why not?

**Senator Flynn:** Because you would have knowingly to organize, induce, aid, or abet someone to come here without justification.

**Mr. Borovoy:** I could say, "I know that your papers are not in order."

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Il se pourrait qu'un groupe religieux donné incite des groupes à entrer au Canada.

**M. Borovoy:** Si je m'oppose à cette disposition, ce n'est pas parce qu'un groupe religieux ou un avocat pourraient être visés. Je m'y oppose parce qu'elle interdit un comportement légitime.

**Le sénateur Flynn:** Je ne vois pas comment on peut agir de façon légitime quand, sciemment, on incite, aide ou encourage ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager des personnes non munies d'un titre de voyage en cours de validité à entrer au Canada. Comment pourrait-on parler de comportement légitime en pareil cas?

**M. Borovoy:** Supposons que vous rencontrez quelqu'un qui a fui l'Iran sans prendre le temps d'obtenir un titre de voyage. Cette personne a fui son pays. Elle est membre de la secte Bahai et entre au Canada. Elle a toutes les raisons de penser qu'en rentrant en Iran...

**Le sénateur Flynn:** Attendez un instant. Il s'agit ici d'une tentative délibérée d'entrer au Canada.

**Le sénateur Hébert:** C'est bien ce qu'il dit.

**M. Borovoy:** Vous entendez parler de cette personne et vous l'aidez à entrer au Canada pour y revendiquer le statut de réfugié...

**Le sénateur Flynn:** Comment l'aideriez-vous?

**M. Borovoy:** Je n'en sais rien. On pourrait lui donner un peu d'argent.

**Le sénateur Flynn:** Où, au Canada?

**Le sénateur Hébert:** Ou à l'étranger.

**Le sénateur Flynn:** Si cela se passait au Canada, cette disposition ne s'appliquerait pas.

**M. Borovoy:** On pourrait lui donner de l'argent. On pourrait lui donner...

**Le sénateur Flynn:** Où lui donnerait-on de l'argent?

**M. Borovoy:** Serait-il possible qu'on me permette de terminer. On pourrait le conseiller sur le plan juridique.

**Le sénateur Flynn:** Où?

**M. Borovoy:** Par téléphone.

**Le sénateur Flynn:** Lui conseillerait-on de venir sans s'inquiéter de...

**M. Borovoy:** On pourrait lui dire: «Bien que vos papiers ne soient pas en règle, vous semblez être un réfugié aux termes de la Convention et tenter de sauver votre vie».

**Le sénateur Flynn:** Il me semble qu'en l'occurrence vous ne seriez pas visé par cette disposition.

**M. Borovoy:** Pourquoi pas?

**Le sénateur Flynn:** Parce qu'il y est question de, sciemment, inciter, aider ou encourager ou tenter d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne sans titre de voyage en cours de validité à entrer au Canada.

**M. Borovoy:** Alors je pourrais dire: «Je sais que vos papiers ne sont pas en règle».

[Text]

**Senator Flynn:** If you know that, you should be careful in any event; do you not think so?

**Mr. Borovoy:** That is precisely my point. Let me make this point to you. I am on the telephone and I am called by somebody who wants to come here. The person has told me that he did not stop long enough to get his papers. I say to that person, "I think you have a good chance of making a refugee claim even if your papers are not in order. Come here. We will meet you and try to represent you." I suggest to you that that is perfectly legitimate behaviour and that there is no reason in the world why someone who has said that should be considered a criminal in this country.

**Senator Flynn:** But if you tell him he possibly can make it, you are not doing anything in contravention.

**Mr. Borovoy:** I would encourage him to make it.

**Senator Flynn:** If you encourage him, particularly if you are a lawyer and if you have clients such as this person all over the world and you organize a system of inviting people to come to Canada by saying that you will arrange things once you the person is here, then you might be in contravention of the law.

**Mr. Borovoy:** We do not have to go beyond the example I gave you.

**Senator Flynn:** If that is your only example, I doubt that you would be convicted.

**Mr. Borovoy:** I put to you that the words of the clause—and I will go back and take a look at it—I am trying to treat it from memory at the moment—are broad enough to include that conduct, and there is no reason in the world why it should be included.

**Senator Flynn:** I must say that you have interesting arguments, but you overstate them in many cases.

**Senator Doyle:** I have a supplementary question. If this hypothetical lawyer that you and Senator Flynn were discussing said to the immigrant, "Oh, you have papers, have you?"

**Senator Hébert:** Refugee. You said "immigrant".

**Senator Flynn:** Well, whatever. He is an immigrant just the same.

**Senator Hébert:** No, we are talking of refugees.

**Senator Doyle:** The refugee. This lawyer says, "You have papers. Destroy them. Don't bring them with you," as it is quite possible some people have already done. I do not think they thought that little gambit up by themselves. Someone had to suggest to them that that was a logical procedure.

**Mr. Borovoy:** Yes, or you have people who are not going to check with the Iranian government whether or not they could get papers. They just left.

**Senator Doyle:** I want to discuss the position of the person who is counselling or aiding, to get back to that section.

**Mr. Borovoy:** I have no problem saying to you that the person who counsels the commission of an offence—and says "Destroy the papers"—could very well be considered a criminal.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Si vous le savez, vous devriez quand même vous montrer prudent, ne pensez-vous pas?

**M. Borovoy:** C'est précisément ce que je dis. Laissez-moi continuer. Quelqu'un m'appelle au téléphone pour me dire qu'il veut venir ici. L'intéressé dit en pas avoir eu le temps d'obtenir des papiers. Je lui réponds qu'à mon avis, comme il a de bonnes chances de pouvoir revendiquer le statut de réfugié, même sans documents en règle, qu'il vienne, qu'on le rencontrera et qu'on essaiera de le défendre. Voilà à mon sens une attitude parfaitement légitime et rien ne saurait justifier qu'au Canada quelqu'un ayant dit cela doive être considéré comme un criminel.

**Le sénateur Flynn:** Mais en lui disant qu'il pourrait atteindre son but, vous ne faites rien en violation des règles.

**M. Borovoy:** Je l'encouragerais à essayer.

**Le sénateur Flynn:** L'encourager, quand de surcroît on est avocat et qu'on a des clients comme celui-là partout dans le monde, revient à organiser un système pour inviter des gens à venir au Canada en leur disant qu'on arrangera tout sur place. Vous pourriez alors enfreindre la loi.

**M. Borovoy:** Tenons-nous en à l'exemple que j'ai donné.

**Le sénateur Flynn:** Si c'est le seul que vous ayez, je doute qu'on vous condamne.

**M. Borovoy:** Je vous dis que le libellé de la disposition—que je vérifierai mais que j'essaie pour l'instant de citer de mémoire—est suffisamment vague pour viser ces cas et aucune raison ne saurait le justifier.

**Le sénateur Flynn:** Je dois dire que vous présentez des arguments intéressants mais que vous y revenez trop souvent.

**Le sénateur Doyle:** J'ai une autre question à poser. Si cet avocat hypothétique dont vous et le sénateur Flynn parlez disait à l'immigrant: «Vous avez des documents, n'est-ce pas?»

**Le sénateur Hébert:** Au réfugié. Vous avez dit à l'«immigrant».

**Le sénateur Flynn:** Peu importe. C'est aussi un immigrant.

**Le sénateur Hébert:** Non, nous parlons de réfugiés.

**Le sénateur Doyle:** Au réfugié donc. Si l'avocat lui disait: «Vous avez des documents. Détruisez-les. Ne les apportez pas avec vous». On peut très bien supposer, du reste, que certains l'ont déjà conseillé à des gens qui essayaient de venir ici. Je ne pense pas que ces personnes aient d'elles-mêmes pensé à cette petite ruse. Il a fallu que quelqu'un leur suggère que c'était logique de s'y prendre ainsi.

**M. Borovoy:** Ou encore, d'autres ne vont pas s'assurer auprès du gouvernement iranien s'ils peuvent ou non obtenir des documents. Ils fuient tout simplement.

**Le sénateur Doyle:** Pour revenir à cette disposition, j'aimerais parler de la situation de la personne qui conseille ou aide.

**M. Borovoy:** Je ne nie surtout pas que quelqu'un qui conseillerait une personne de commettre une infraction, de détruire des documents, pourrait très bien être considéré comme un cri-



[Text]

nal in this country. I am not trying to plead the case for that person. Regrettably, this provision goes beyond those circumstances.

**Senator Doyle:** We are on the same side here. We are both recognizing that it is a very difficult piece of legislation to write. On the one hand, you want to get the person who says, "Destroy your documents," as an example, and, on the other hand, you do not want to deter the man who says, "Come here and have your case determined, whether or not you have documents."

**Mr. Borovoy:** One way we might do this, of course, is by limiting the offence to counselling or inciting people to violate our immigration laws, that is, to rip up their papers. If you want to make it an offence for someone to counsel somebody to rip up his papers, you will not get an argument from me. However, if you want to make the offence aiding that person to come here, knowing that he does not have papers, then you will get a real argument from me.

**The Deputy Chairman:** I have one question that has arisen, and hopefully members of my committee will consider it part of my responsibility to clarify this.

Let us say you got the phone call that we were talking about a moment ago and the person said, "I don't have papers," and you said, "Take a run at it; take a chance. You'd need papers coming from your particular country." The current Immigration Act says, "... knowingly, induces, aides or abets or attempts to induce, aid or abet any person to contravene any provision of this act or the regulations." What is the difference between the current act and the proposed legislation?

**Mr. Borovoy:** Senator, if I did not say this strongly enough, I will say it now: I do not purport to be an expert on the existing act. If that is the case, then I suggest your question is better asked of the government than it is of me. One might well then question what you need this section for.

**Senator Flynn:** That is a good point.

**Senator Hébert:** I agree with Senator Flynn.

**Senator Flynn:** But the purpose of Senator Hébert's question is not to improve the legislation; it is to justify an amendment of this kind. Those are two different things.

**Senator Hébert:** You are discussing my motives.

**Senator Flynn:** Yes, I certainly am.

**The Deputy Chairman:** Leaving aside their motives, let me get to mine. My motive is to get to a question that you raised, and that is the question of church groups or any kind of group that we know is out there rendering great humanitarian service. No one argues with that.

The present section, as I have read it to you, says, "... knowingly induces, aides or abets or attempts to induce, aid or abet any person to contravene any provision of this act or the regulations." The next words, Mr. Borovoy, not surprisingly, are "guilty of an offence and is liable." That is existing immi-

[Traduction]

minel au Canada. Malheureusement, cette disposition s'applique à bien d'autres cas.

**Le sénateur Doyle:** Nous en sommes au même point. Nous reconnaissons tous deux qu'il est très difficile de rédiger ce texte de loi. On veut mettre dans une catégorie distincte le type qui, par exemple, conseillerait à une personne de détruire ses documents et, par ailleurs, on ne veut pas décourager celui qui dirait: «Venez et faites établir votre statut, que vous ayez ou non les documents voulus».

**M. Borovoy:** On pourrait y arriver certainement en ne considérant comme une infraction que le fait de conseiller à des personnes de violer notre législation sur l'immigration ou de les inciter à le faire, en détruisant leurs documents. Si vous voulez considérer comme une infraction le fait pour quelqu'un de conseiller à un autre de détruire ses documents, je ne m'y objecterai pas. Cependant, si vous voulez considérer comme une infraction le fait d'aider cette personne à venir ici en sachant qu'elle n'a pas de documents, alors je m'y objecterai certainement.

**Le vice-président:** Une question se pose et je pense que les membres du Comité reconnaîtront qu'il est de mon devoir de la tirer au clair.

Supposons que vous receviez cet appel téléphonique dont nous parlions tout à l'heure, que quelqu'un vous dise: «Je n'ai pas de documents», et que vous lui répondiez: «Allez-y, tentez votre chance. Il faudrait des documents pour venir ici en partant de là». Actuellement, la Loi sur l'immigration traite de toute personne qui «sciemment induit, aide ou encourage ou tente d'induire, aider ou encourager quelqu'un à violer une disposition de la présente loi ou des règlements». C'est la législation en vigueur aujourd'hui. Quelle différence y a-t-il entre la loi actuelle et le projet de loi?

**M. Borovoy:** Sénateur, si je ne l'ai pas assez clairement précisé, je le fais: je ne prétends pas être un expert de la loi en vigueur. Je vous suggère de poser votre question au gouvernement plutôt qu'à moi. On se demande peut-être alors à quoi peut bien servir cette disposition.

**Le sénateur Flynn:** Je veux bien.

**Le sénateur Hébert:** Je suis d'accord avec le sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** La question du sénateur Hébert ne vise pas à améliorer la législation mais à justifier une modification de ce type, ce qui est très différent.

**Le sénateur Hébert:** Vous parlez de ma motivation.

**Le sénateur Flynn:** Certainement.

**Le vice-président:** Laissons là leurs motivations. Parlons plutôt de la mienne. Mon but est d'éclaircir une question que vous avez soulevée; à propos de la situation des groupes religieux ou autres qui rendent de grands services dans un but humanitaire. Personne ne le conteste.

Voici: il est prévu, aux termes de cet article de la loi en vigueur que je viens de vous lire, que quiconque «sciemment induit, aide ou encourage ou tente d'induire, aider ou encourager quelqu'un à violer une disposition de la présente loi ou des règlements», monsieur Borovoy, vous vous y attendez, «Est cou-



[Text]

gration law. In our quest to say, "Let's not catch the church or humanitarian groups," would your opinion not be that the section I just read does that?

**Mr. Borovoy:** I am not going to make the mistake, senator, of attempting to interpret a section of that kind that comes in the context of a statute where there may be "subject to" provisions and exceptions that one would have to read rather carefully. Even though I cannot claim to be an expert on the Immigration Act, I have been through the exercise of statutory interpretation enough times to know that, in isolation, I would be a little wary of embarking on that exercise.

Let me try to respond to your question this way: If the existing act can be so broadly construed—and I seem to remember that there are some exceptions to this provision, but I would have to go back through it rather carefully—I would have great problems with that section. In any event, whatever one might want to say about the existing Immigration Act and whatever exceptions or non-exceptions there are, we know that this provision could be that broadly interpreted. Then I say at least reject this and let us go about examining the existing act as well.

**Senator Hébert:** Mr. Borovoy, you mentioned that some of the harsh measures in this act, to use your words, do not serve the proclaimed purpose of the minister's bill. I think we all agree that there is something wrong in the existing system. There is no reason why a so-called refugee should be able to come here and pretend to be a refugee, and have us stuck with him for three or four years before the matter is decided. This is wrong, and we agree on that.

You have said, if I understood you correctly, that many of these harsh procedures or new regulations proposed in this bill do not secure us against these abuses. Did you say that this does not fit the general purpose of the minister, that is, to stop the false refugees?

**Mr. Borovoy:** To a great extent that is so. I would put it two ways. First, some of these provisions do not address the problem of a clogged refugee system. Second, in addition and in the alternative to whatever extent they do, they do so excessively. It is not necessary to go as far as this bill goes in order to achieve those legitimate objectives.

**Senator Hébert:** Other witnesses have said that not only does it not serve the purpose of the minister, but the main result would be to make it more difficult, if not impossible, for real refugees to find refuge in Canada. What do you think of that?

**Mr. Borovoy:** That, of course, is a great problem. It could very well make it more difficult for genuine refugees. With respect to the section I was discussing with Senator Flynn a little while ago, the aiding and abetting section, to whatever extent you introduce any impediments on the ability of the humanitarian groups in our society to render that service, you are certainly going to make it more difficult for us to entertain

[Traduction]

pable d'une infraction et encourt . . . ». Voilà la loi en vigueur en matière d'immigration. Ne diriez-vous pas que cet article que je viens tout juste de lire s'applique effectivement aux groupes religieux ou humanitaires, ce que nous tentons d'éviter?

**M. Borovoy:** Je ne commettrai pas l'erreur, sénateur, de tenter d'interpréter une disposition d'une loi dont il faudrait examiner attentivement les articles et les exceptions. Sans pouvoir prétendre être un spécialiste de la Loi sur l'immigration, j'ai eu assez souvent à interpréter ce texte de loi pour savoir que je serais un peu sur mes gardes s'il me fallait m'y aventurer seul.

Permettez-moi néanmoins de répondre ainsi: si on peut interpréter la loi actuelle de façon si large je crois du reste, me souvenir qu'il existe quelques exceptions à cette disposition, mais il me faudrait le vérifier soigneusement—cette disposition me causerait bien des soucis. En tout état de cause, quoi qu'on puisse dire au sujet de la Loi sur l'immigration et des exceptions qu'elle peut contenir, nous savons que cette disposition pourrait être interprétée de façon aussi large. C'est pourquoi je pense qu'il faudrait y renoncer puis entreprendre d'examiner la loi actuelle.

**Le sénateur Hébert:** Monsieur Borovoy, vous avez dit que certaines des mesures les plus sévères, comme vous dites, de cette loi ne concordent pas avec l'objectif avoué du projet de loi du Ministre. Nous reconnaissons tous que quelque chose ne va pas dans le système actuel, qu'il n'y a aucune raison pour qu'un présumé réfugié puisse venir revendiquer le statut de réfugié et que nous l'ayons sur les bras pendant trois ou quatre ans avant qu'une décision soit rendue. Cela ne va pas du tout. Nous le reconnaissons tous.

Vous dites, si je vous suis, qu'un bon nombre de ces mesures sévères ou des nouveaux règlements proposés dans le projet de loi ne nous protègent pas de ces abus. N'avez-vous pas dit qu'ils ne coïncident pas avec l'intention générale du Ministre, qui consiste à endiguer l'afflux de faux réfugiés?

**M. Borovoy:** En bonne partie. J'ajouterais deux choses. D'abord, certaines de ces dispositions ne traitent pas du problème de l'engorgement du système des demandes de revendication du statut de réfugié. Ensuite quoi qu'on fasse par ailleurs, on le fait avec excès. Il n'est pas nécessaire d'aller aussi loin que ce projet de loi le fait pour atteindre ces objectifs légitimes.

**Le sénateur Hébert:** D'autres témoins ont dit que ce projet de loi non seulement ne coïncide pas avec l'intention du Ministre mais qu'il aurait pour principal effet d'entraver les démarches des vrais réfugiés et même de les empêcher de chercher refuge au Canada. Qu'en pensez-vous?

**M. Borovoy:** C'est un bien grave problème. Le projet de loi pourrait bien compliquer la situation des réfugiés authentiques. A propos de cette disposition dont j'ai parlé avec le sénateur Flynn il y a quelques instants, la disposition sur l'incitation à entrer au Canada, sans compter dans quelle mesure elle restreint les possibilités d'action des groupes humanitaires, compliquera certainement notre tâche, qui consiste à accueillir

*[Text]*

genuine refugees. This is probably true of some of the other sections as well.

**Senator Hébert:** There could be some genuine refugees coming by boat. It is not impossible.

**Mr. Borovoy:** Of course.

**Senator Hébert:** And we would refuse them before hearing them and before knowing whether or not they are real refugees.

**Senator Flynn:** That is not what the section says.

**Mr. Borovoy:** The section permits, and this is what has to be our test, senator—

**Senator Flynn:** I would like you to use the words of the section.

**Mr. Borovoy:** The section permits the minister, without any effective review—

**Senator Flynn:** I am not too sure about that, but go ahead.

**Mr. Borovoy:** I would be curious how that review gets exercised.

**Senator Flynn:** Any administrative decision is subject to review by the Federal Court. Perhaps the refugee would be in a difficult position to use the court.

**Mr. Borovoy:** That is the point.

**Senator Flynn:** But you, as a member of the Civil Liberties Association, might attack the decision made by the Federal Court.

**Mr. Borovoy:** Senator, the whole point of the position we have taken is that whatever theoretical or academic right may exist to challenge the minister's determination, as a practical matter it is not likely to be exercised. We do not know what will happen to the people who are turned back. They may be dumped overboard.

**Senator Flynn:** Wait a minute. Do not exaggerate now. The words of the section provide that the minister will have to have due regard for the safety of the ship and its passengers and for all the terms of the Convention.

**Mr. Borovoy:** With respect, you are changing your ground. We are not now discussing the legal restraints on his power. We are discussing the practical possibility of any review taking place.

**Senator Flynn:** You have changed your tune also.

**Mr. Borovoy:** No. I am saying that that is a practical matter. The people who are turned around, we cannot expect them subsequently—

**Senator Flynn:** No, but you yourself could do that.

**Mr. Borovoy:** How many people are going to mount a challenge in the Federal Court to have a decision rendered that somebody who is sent back to Iran should not have been sent back? That would be small consolation to a person

**Senator Flynn:** To Iran or anywhere else.

**Mr. Borovoy:** But that is the point.

*[Traduction]*

les réfugiés authentiques. C'est sans doute vrai aussi pour d'autres.

**Le sénateur Hébert:** Des réfugiés authentiques pourraient arriver par navire. Ce n'est pas impossible.

**M. Borovoy:** Bien sûr.

**Le sénateur Hébert:** Et nous les refoulerions avant de les entendre, avant de savoir s'il sont des réfugiés authentiques.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas ce que dispose l'article.

**M. Borovoy:** Ce que la disposition permet, et ce doit être notre critère, sénateur—

**Le sénateur Flynn:** J'aimerais que vous utilisiez les termes de la disposition.

**M. Borovoy:** La disposition permet au Ministre, sans procéder au moindre examen—

**Le sénateur Flynn:** Je n'en suis pas bien certain, mais continuez.

**M. Borovoy:** Je serais curieux de savoir comment on procède à cet examen.

**Le sénateur Flynn:** Toute décision administrative peut faire l'objet d'un examen par la Cour fédérale. Cependant, le réfugié en cause serait sans doute mal placé pour le faire valoir.

**M. Borovoy:** Justement.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous, en tant que membre de l'Association des droits civils, vous pourriez peut-être contester la décision devant la Cour fédérale.

**M. Borovoy:** Sénateur, toute notre argumentation tient au fait que, malgré le droit théorique qu'on peut avoir de contester une décision du Ministre, dans la pratique il est peu probable qu'on l'exerce. Nous ne savons pas ce qu'il adviendra des personnes refoulées. Elles peuvent être jetées par dessus bord.

**Le sénateur Flynn:** Un instant. N'exagérons pas. Selon le libellé de la disposition, le Ministre doit veiller à la sécurité du navire et des passagers et au respect de toutes les modalités de la Convention.

**M. Borovoy:** Avec tout le respect que je vous dois, vous vous égarez. Nous ne parlons pas des limites juridiques du pouvoir qu'il a. Nous parlons de la possibilité de procéder à un examen dans la réalité.

**Le sénateur Flynn:** Vous vous égarez aussi.

**M. Borovoy:** Non. Je dis que c'est une question pratique. On ne peut pas s'attendre que les personnes ayant été refoulées...

**Le sénateur Flynn:** Non, mais, vous, vous pouvez le faire.

**M. Borovoy:** Qui ira demander à la Cour fédérale de rendre une décision établissant que quelqu'un qui a été renvoyé en Iran n'aurait pas dû l'être? Ce serait une bien piètre consolation pour l'intéressé...

**Le sénateur Flynn:** En Iran ou ailleurs.

**M. Borovoy:** Soit.



[Text]

**Senator Flynn:** But to Iran? That would not be within the discretion of the minister. Again, you describe a situation which is not in the text. The minister has to have regard for the safety of the vehicle, the passengers and the Convention. The Convention requires that they not be sent back to a country where they are

**Mr. Borovoy:** Senator, with respect, again you have changed the grounds.

**Senator Flynn:** You are changing the grounds when you mention Iran.

**Mr. Borovoy:** No, I am not. Bear with me for a moment, senator.

**Senator Flynn:** Bear with me also.

**Senator Hébert:** That is difficult.

**Mr. Borovoy:** I am trying to. The question we are discussing is whether there will be a practical opportunity for the person who is a victim of an abuse of the minister's power to have any redress against the abuse of that power. Suppose the minister does not take due regard of the Convention and sends the person back anyway. My point to you is that there is not likely to be a practical way that that person can vindicate his rights.

**Senator Flynn:** There are many occasions where a minister has some discretion and there is no practical remedy. In principle, I suggest to you that your association could very well take the minister to court.

**Mr. Borovoy:** Take him to court?

**Senator Flynn:** Sure.

**Mr. Borovoy:** To have a declaration that he should not have done what he did?

**Senator Flynn:** Sure, why not?

**Mr. Borovoy:** One may or may not have standing to do that. Incidentally, don't be so sure that there would be standing in the courts to do that.

**Senator Flynn:** You have been successful in speaking for the unborn. I don't see why you shouldn't be successful in this case.

**Mr. Borovoy:** Our organization has not played that role, senator. Even if one got standing to do that, it would be small consolation to the person who is sent back. That is what we are all so worried about.

**Senator Flynn:** The minister may make an error, but if he follows the law under the bill, he will not. We are not assuming now that the minister would not follow the law, are we? You say that the minister may not follow the law. Well, that may be some small consolation in cases where this could happen, but say that we are dealing with a minister who would follow the letter of the law.

**Mr. Borovoy:** We may or may not be dealing with such a minister. I would have thought that one of the reasons we provide safeguards in our legal system is because we are not prepared to say that every minister is going to behave impeccably under all circumstances.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Mais en Iran? Le Ministre n'aurait pas ce pouvoir discrétionnaire. A nouveau, vous parlez d'un cas non prévu dans le texte. Le Ministre doit veiller à la sécurité du véhicule et des passagers ainsi qu'au respect de la Convention. Or, celle-ci dispose qu'on ne doit pas être renvoyé dans un pays où . . .

**M. Borovoy:** Sénateur, je vous signale respectueusement que vous changez de sujet.

**Le sénateur Flynn:** C'est vous qui avez changé de sujet en parlant de l'Iran.

**M. Borovoy:** Non. Écoutez encore un instant, sénateur.

**Le sénateur Flynn:** Écoutez-moi aussi.

**Le sénateur Hébert:** C'est difficile.

**M. Borovoy:** J'essaie quand même. Ce qu'on veut savoir, c'est si la personne victime d'un abus de pouvoir du Ministre pourra réellement exercer un recours. Supposons que le Ministre, ne veillant pas comme il le devrait au respect de la Convention, renvoi quelqu'un. Je vous dis que cette personne ne pourra vraisemblablement pas faire valoir ses droits.

**Le sénateur Flynn:** Il arrive dans bien des cas qu'un ministre ait un pouvoir discrétionnaire contre lequel il n'existe pas vraiment de recours. Il me semble, qu'en théorie du moins, votre association pourrait très bien poursuivre le Ministre en justice.

**M. Borovoy:** Le poursuivre en justice?

**Le sénateur Flynn:** Certainement.

**M. Borovoy:** Pour obtenir une déclaration établissant qu'il n'aurait pas dû agir comme il l'a fait?

**Le sénateur Flynn:** Certainement, pourquoi pas?

**M. Borovoy:** On n'a pas nécessairement le statut qu'il faut pour le faire. N'allez pas croire que les tribunaux reconnaîtraient nécessairement qu'on a le statut voulu.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez bien réussi à représenter les enfants à naître; je ne vois pas pourquoi vous ne réussiriez pas dans ce cas.

**M. Borovoy:** Notre organisation n'a pas joué ce rôle, sénateur. Et même si nous avions ce statut, ce serait une piètre consolation pour la personne qui a été renvoyée. Voilà ce qui nous préoccupe tant.

**Le sénateur Flynn:** Le Ministre n'est pas à l'abri des erreurs, mais s'il s'en tient au libellé du projet de loi, il n'en commettra pas. Nous ne sommes pas en train de supposer que le Ministre n'appliquerait pas la loi, n'est-ce pas? Vous dites que le Ministre pourrait ne pas s'en tenir strictement à la loi. Si c'était le cas, cela pourrait, en effet, être une bien maigre consolation. Supposons plutôt que nous avons affaire à un ministre qui applique la loi à la lettre.

**M. Borovoy:** Il se peut aussi que nous n'ayons pas affaire à un tel ministre. Il me semblait que l'une des raisons pour lesquelles nous incluons des garanties dans notre système juridique, c'est justement parce que nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que tout ministre agira de façon irréprochable dans tous les cas.



[Text]

**Senator Flynn:** That is right.

**Mr. Borovoy:** We have legal safeguards as a check against improprieties because we know that the pressures of political office are such—we say this is humans understanding the human condition—as to lead people who hold those political offices to go beyond their statutory mandate.

**Senator Flynn:** How can you correct that in all cases in a practical way?

**Mr. Borovoy:** I do not have to choose between correcting it in all cases and suggesting that there is no reason not to have a corrective device here.

**Senator Flynn:** But there is a corrective device. It exists in referring the matter to the Federal Court.

**Mr. Borovoy:** That is something like saying to somebody that if he gets run over by a car, he can rely on his executor to vindicate his legal rights.

**Senator Flynn:** That is the case, unfortunately.

**Mr. Borovoy:** I say that if we can avoid that, I think we should.

**Senator Gigantès:** I believe I understood Senator Flynn earlier to say that if a ship has come within Canadian territorial waters, the alleged refugee on that ship has the same protection as if he were actually on land. Did he say that?

**Senator Flynn:** No, I said that the charter applies to someone who comes within our territorial waters in the same way as it does to someone on land.

**Senator Gigantès:** Well, proposed section 91.1 of the bill at page 8 states:

Where the Minister believes on reasonable grounds that a vehicle within

(a) the internal waters of Canada,

(b) the territorial sea of Canada, or

(c) twelve nautical miles of the outer limit of the territorial sea of Canada

is bringing any person into Canada . . . may . . . direct the vehicle to leave or not to enter the internal waters of Canada or the territorial sea of Canada, as the case may be . . .

Even if the ship is in internal waters, it may be directed to leave. Therefore, I think the minister has that right. Either he has the right, if the ship is in internal waters, or he does not.

**Senator Flynn:** I am not disputing that.

**Senator Gigantès:** What you were saying earlier, sir, is that if the ship is even two yards within the limit, then

**Senator Flynn:** No, you did not understand what I meant. I was dealing with the distinction made by Mr. Borovoy about

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** C'est juste.

**M. Borovoy:** Nous avons des garanties juridiques pour nous protéger des erreurs de jugement. Nous savons que les pressions auxquelles sont soumis les titulaires de postes politiques, qui ne sont après tout que des humains qui essaient de comprendre la condition humaine, sont telles qu'elles peuvent les pousser à outrepasser leur mandat.

**Le sénateur Flynn:** Dans la pratique, comment peut-on exercer un recours dans tous ces cas?

**M. Borovoy:** La question n'est pas de choisir entre l'exercice d'un recours dans tous les cas et la supposition que rien n'empêcher qu'on dispose ici d'un recours.

**Le sénateur Flynn:** Mais il en existe un; on peut en appeler à la Cour fédérale.

**M. Borovoy:** Autant s'entendre dire que si on se faisait frapper par une voiture on pourrait toujours compter sur son exécuteur testamentaire pour défendre ses droits.

**Le sénateur Flynn:** C'est malheureusement ainsi.

**M. Borovoy:** Je pense pour ma part que si nous pouvons ces cas éviter nous devons le faire.

**Le sénateur Gigantès:** Il me semble avoir entendu plus tôt le sénateur Flynn dire que, quand un navire entre dans les eaux territoriales canadiennes, le présumé réfugié qui se trouve à bord est protégé au même titre que s'il se trouvait en sol canadien. Est-ce ce qu'il a dit?

**Le sénateur Flynn:** Non, j'ai dit que la Charte s'applique à quelqu'un qui entre dans nos eaux territoriales de la même manière qu'elle s'applique à la personne qui se trouve en sol canadien.

**Le sénateur Gigantès:** L'article 91.1 du projet de loi, à la page 6, dispose que:

S'il estime, en se fondant sur des motifs valables, qu'un véhicule dans la mer territoriale ou les eaux intérieures du Canada ou à moins de douze milles marins de la limite externe de la mer territoriale du Canada amène au Canada une personne en contravention de la présente loi ou des règlements, le ministre peut, . . . ordonner qu'il soit interdit à ce véhicule d'entrer dans les eaux intérieures ou la mer territoriale du Canada ou qu'il les quitte, selon le cas . . .

Même si le navire se trouvait dans les eaux intérieures, on pourrait lui ordonner de les quitter. Je pense donc que le Ministre a ce droit. Soit qu'il a ce droit si le navire se trouve dans les eaux intérieures, soit qu'il ne l'a pas.

**Le sénateur Flynn:** Je ne le conteste pas.

**Le sénateur Gigantès:** Ce que vous avez dit plus tôt, monsieur, c'est que quand le navire se trouve ne serait-ce qu'à deux mètres à l'intérieur de la limite, alors—

**Le sénateur Flynn:** Non. Vous n'avez pas compris ce que j'ai voulu dire. Je parlais de cette distinction qu'a faite M. Boro-

[Text]

the fact that because a person was able to reach the shore, he should not be treated differently. That was his argument. I was saying there are some cases where the limit between having a right and not having a right is very tiny. I was saying that outside territorial waters the charter does not apply. However, if you can reach territorial waters, the charter will apply. I say that sometimes the limit is very thin.

**Senator Hébert:** But this bill denies the charter.

**Senator Flynn:** You do not understand why I said that.

**Senator Gigantès:** You are a great advocate, explain it.

**Senator Flynn:** It is very, I would say, mince.

**Mr. Borovoy:** If I may, I would suggest that the line is no less thin as drawn by this bill than the one I am talking about.

**Senator Flynn:** Sure, I know. But Senator Doyle was mentioning the case of somebody crashing into your house who assumes that he instantly has a right to stay there. That is what I was trying to illustrate.

**Senator Hébert:** There is a difference between a private house and a big, huge country like Canada, which has signed some agreements with the United Nations over refugees.

**Senator Flynn:** Everybody knows that.

**Senator Hébert:** You have never had a refugee in your house but Canada has 12,000 who come each year and they don't bother any one of us personally.

**The Deputy Chairman:** Mr. Borovoy, on behalf of the committee I would like to thank you very much for being with us today. We appreciate your comments. I am sure those and the comments of other witnesses will be taken into account by the committee in its deliberations.

Honourable senators, tomorrow we will convene when the Senate rises. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

voy, à savoir que ce n'est parce que quelqu'un parvient à toucher le sol canadien qu'il faut le traiter différemment. C'est ce qu'il voulait dire. Je disais pour ma part qu'il faut parfois bien peu de chose pour qu'un droit existe ou n'existe pas. J'ai dit qu'à l'extérieur des eaux territoriales, la Charte ne s'applique pas, mais que dès qu'on entre dans les eaux territoriales, elle s'applique. C'est ainsi que la limite est parfois très ténue.

**Le sénateur Hébert:** Mais ce projet de loi va à l'encontre de la Charte.

**Le sénateur Flynn:** Vous ne comprenez pas pourquoi j'ai dit cela.

**Le sénateur Gigantès:** Vous êtes un grand avocat, expliquez-le donc.

**Le sénateur Flynn:** La nuance est, je dirais, bien ténue.

**M. Borovoy:** Si vous le permettez, je dirais que la différence qu'établit ce projet de loi n'est pas moins ténue que celle dont je parle.

**Le sénateur Flynn:** Je sais bien. Cependant, le sénateur Doyle a donné l'exemple de quelqu'un qui s'installe dans votre maison et suppose qu'il a de droit d'y rester. C'est ce que j'essayais de montrer.

**Le sénateur Hébert:** Il y a une différence entre une maison et un pays vaste comme le Canada, qui a conclu avec les Nations Unies quelques ententes sur les réfugiés.

**Le sénateur Flynn:** Ce que tout le monde sait.

**Le sénateur Hébert:** Vous n'avez jamais eu à accueillir de réfugié dans votre maison. Chaque année, le Canada reçoit 12 000 réfugiés, qui ne gênent aucun d'entre nous personnellement.

**Le vice-président:** Monsieur Borovoy, au nom du Comité, je vous remercie beaucoup d'avoir comparu aujourd'hui. Nous vous remercions de vos observations. Soyez assuré qu'au cours de ses délibérations le Comité tiendra compte de vos observations et de celles des autres témoins.

Honorables sénateurs, demain nous nous réunirons quand le Sénat lèvera la séance.

La séance est levée.















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the Canadian Civil Liberties Association:*

Mr. Alan Borovoy, General Counsel.

*De l'Association canadienne des libertés civiles:*

M. Alan Borovoy, conseiller général.



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, October 21, 1987

Le mercredi 21 octobre 1987

**Issue No. 36**

**Fascicule n° 36**

**Eleventh proceedings on:**

**Onzième fascicule concernant:**

Consideration of Bill C-84, "An  
Act to amend the Immigration Act, 1976  
and the Criminal Code in  
consequence thereof"

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976  
et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (or Frith)
Flynn	*Murray (or Doody)
Gigantès	Robertson
Grafstein	Stanbury

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (ou Frith)
Flynn	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Robertson
Grafstein	Stanbury

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 21, 1987  
(47)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:53 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Doyle, Flynn, Gigantès, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz and Robertson. (8)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Buckwold. (1)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the International Air Transport Association:*

Mr. Rodney Wallis, Director, Facilitation and Security;  
Mr. Eric Vincendon, Manager, Facilitation.

*From the Air Transport Association of Canada:*

Mr. E. David Giles, Vice-President, Airport Operations.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witnesses made statements and answered questions.

At 6:27 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 21 OCTOBRE 1987  
(47)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 53 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Flynn, Gigantès, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz et Robertson. (8)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Buckwold. (1)

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, agents de recherche.

*Assistent également:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**De l'Association du transport aérien international:*

M. Rodney Wallis, directeur, Facilitation et sécurité;  
M. Eric Vincendon, chef de Facilitation.

*De l'Association du transport aérien du Canada:*

M. E. David Giles, vice-président, Opérations aéroportuaires.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-84, intitulé la «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 18 h 27, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 21, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 5 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, in continuing our consideration of Bill C-84 this afternoon, we are pleased to have with us Mr. David Giles, Vice-President, Airport Operations, Air Transport Association of Canada; Mr. Rodney Wallis, Director, Facilitation and Security, International Air Transport Association; and Mr. Eric Vincendon, Manager, Facilitation, International Air Transport Association.

Both Mr. Giles and Mr. Wallis have presentations to make to us. We will then be able to question them if we so desire.

Mr. Giles, you may proceed.

**Mr. David Giles, Vice-President, Airport Operations, Air Transport Association of Canada:** Honourable senators, I am the Vice-President of Airport Operations for the Air Transport Association of Canada, representing 95 per cent of Canadian commercial air transport revenue.

We thank you for inviting us to present the views and concerns of the Canadian air industry and we trust that our comments will assist you in your deliberations.

In 1983-84 the airlines of Canada paid in excess of \$2 million in detention expenses. Even when the airlines ensure that a passenger has all documents prescribed by the government to visit Canada, the airline or airlines are held responsible for all expenses if, upon arrival he or she claim refugee status or, in the opinion of the immigration officer, the passenger is not a *bona fide* visitor.

In 1984 Canada Immigration launched a pilot project to train airline agents in the U.K. and Europe to recognize and intercept fraudulent documents. Leadership and organization were provided by Canada's airlines. They expended extra resources on additional staff and training, and have achieved an excellent record.

Clause 10, section 98.1 charges airlines with the responsibility to ensure that their passengers are in possession of valid documents. No Canadian carrier is currently listed among the top ten airlines responsible for carrying passengers with fraudulent or incorrect documents to Canada. Nonetheless, this amendment calls for fines to increase from \$1,000 to \$5,000. I suggest that this is unfair and unnecessary.

Clause 14 would require or authorize airlines to hold passports or travel documents. This gives the airlines grave concerns, because a passport is the property of the issuing country, not the individual; so what are the airlines' liabilities if docu-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 21 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi C-84 modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, se réunit aujourd'hui à 17 heures pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, dans le cadre de notre étude du projet de loi C-84, nous accueillons aujourd'hui MM. David Giles, vice-président, Opérations aéroportuaires, Association du transport aérien du Canada, Rodney Wallis, directeur, Facilitation et sécurité, Association du transport aérien international et Eric Vincendon, chef, Facilitation, Association du transport aérien international.

MM. Giles et Wallis feront tous deux une déclaration et nous pourrions ensuite les interroger.

M. Giles, nous vous écoutons.

**M. David Giles, vice-président, Opérations aéroportuaires, Association du transport aérien du Canada:** Honorables sénateurs, je suis le vice-président des opérations aéroportuaires de l'Association du transport aérien du Canada, qui représente 95 p. 100 des revenus du transport aérien commercial canadien.

Je vous remercie de nous avoir invités à vous exposer le point de vue et les préoccupations de l'industrie aérienne du Canada; nous espérons que nos commentaires vous aideront dans vos délibérations.

En 1983-1984, les compagnies aériennes canadiennes ont déboursé plus de 2 millions de dollars en frais de détention. Même lorsque les compagnies aériennes veillent à ce qu'un passager soit muni de tous les documents requis par le gouvernement pour visiter le Canada, elles doivent assumer toutes les dépenses si, à l'arrivée, le passager réclame le statut de réfugié ou si, de l'avis de l'agent d'immigration, il/elle n'est pas un visiteur de bonne foi.

En 1984, Immigration Canada a lancé un projet pilote de formation des agents des compagnies aériennes du Royaume-Uni et de l'Europe pour les aider à reconnaître et à intercepter des faux documents. Ce sont les compagnies canadiennes qui ont dirigé et organisé le projet. Elles ont consacré des ressources additionnelles pour recruter et former de nouveaux employés et leur projet a connu un vif succès.

D'après l'article 10(98.1) du projet de loi, qui modifierait l'article 98.1, les compagnies aériennes sont responsables de veiller à ce que leurs passagers aient en leur possession des documents valides. Aucun transporteur canadien ne figure à l'heure actuelle parmi les dix compagnies aériennes ayant amené des passagers en possession de documents frauduleux au Canada. Quoi qu'il en soit, cet amendement prévoit une augmentation des amendes de 1 000 à 5 000 \$. A mon avis, cela est injuste et inutile.

L'article 14 obligerait ou autoriserait les transporteurs à retenir les passeports ou les titres de voyage de leurs passagers. Cela pose de graves problèmes pour les compagnies aériennes, puisqu'un passeport appartient au pays émetteur et non au



*[Text]*

ments are lost or stolen or claimed to have been lost or stolen? What security risk is created if a passenger, while en route, demands the immediate return of his documents?

Clause 14, paragraph (iii) requires companies to furnish documentary evidence to establish the identity of persons. We are concerned that this may contravene privacy laws.

Clause 12, subclause (1) would extend detention periods. This and the five-fold increase in fines, as previously mentioned, will increase airline costs. These must be reflected in fare increases. This is unreasonable and unfair to the vast majority of passengers who are legitimate travellers.

Our members carry more than 50 per cent of the passengers from foreign countries to Canada; many of these are returning Canadians. The Air Transport Association will do all possible to minimize the extra costs and inconvenience that will result from this legislation.

We are working closely with Canada Immigration to ensure that passengers are not unduly delayed upon their arrival in Canada. We are also participating with our authorities and those of nine European countries, the U.K. and the U.S.A. in a working group initiated by the International Air Transport Association to address the problem of inadmissible passengers.

We respectfully request that during your examination of this legislation you consider the following suggestions: Concerning clause 10, section 98.1, the amount of the fine should be limited to \$2,000, as per Bill C-55, and a fine should not be assessed when a transportation company has made all reasonable efforts to comply with the legislation; concerning clause 12, subclause (1), Bill C-55 would limit transportation companies' responsibility for detention costs to 72 hours, as they have been promised for many years. We believe that Bill C-84 should also carry this limitation; concerning clause 14, the need for airline holdings of passports or other travel documents should be reconsidered. If retained, then the word "require" should be struck.

I wish to thank the committee and I hope that we have been able to assist you in arriving at conclusions that are both fair and practical.

I will be pleased to answer any questions after my colleagues have completed their presentations.

**The Chairman:** Mr. Wallis.

**Mr. Rodney Wallis, Director, Facilitation and Security, International Air Transport Association:** My name is Rodney Wallis. As you have been told, I am the Director of Facilitation and Security of the International Air Transport Association.

*[Traduction]*

particulier. Quelle serait la responsabilité des compagnies aériennes en cas de perte ou de vol, réel ou présumé, de documents? Quel risque un passager poserait-il à la sécurité si, durant le trajet, il exige qu'on lui retourne immédiatement ses documents?

L'alinéa 14 (iii) exige des compagnies qu'elles fournissent des preuves documentaires permettant d'établir l'identité des personnes. Nous craignons que cela contrevienne à des lois sur la protection de la vie privée.

Le paragraphe 12(1) a pour effet de prolonger les périodes de détention. Cette exigence, outre les amendes cinq fois supérieures, comme nous l'avons déjà mentionné, aura pour effet d'accroître les coûts des compagnies aériennes. Ces coûts doivent se traduire par des augmentations tarifaires. Ce serait déraisonnable et injuste pour la grande majorité des passagers qui sont des voyageurs légitimes.

Plus de 50 p. 100 des passagers pour le Canada viennent de l'étranger; non nombre d'entre eux sont des Canadiens qui retournent chez eux. L'Association du transport aérien fera tout en son possible pour minimiser les coûts additionnels et les désagréments qui découleront de ce projet de loi.

Nous travaillons en étroite collaboration avec les responsables d'Immigration Canada pour veiller à ce que les passagers ne soient pas indûment retardés une fois arrivés au Canada. Nos dirigeants et ceux de neuf pays européens, du Royaume-Uni et des États-Unis participent également à un groupe de travail mis sur pied par l'Association du transport aérien international en vue d'étudier le problème des passagers inadmissibles.

Nous vous prions respectueusement de prendre en considération, durant votre étude de ce projet de loi, les propositions suivantes: en ce qui concerne l'article 10(98.1), il faudrait limiter le montant de l'amende à 2 000 \$, conformément au projet de loi C-55, et ne pas imposer d'amende lorsqu'une compagnie de transport a déployé tous les efforts raisonnables pour se conformer au projet de loi; en ce qui concerne le paragraphe 12.1, le projet de loi C-55 aurait pour effet de limiter à 72 heures les coûts que les compagnies de transport doivent assumer, comme on le leur a promis depuis bon nombre d'années; nous croyons que le projet de loi C-84 devrait également prévoir ce maximum. Quant à l'article 14, nous proposons de réexaminer l'exigence selon laquelle les transporteurs devraient retenir les passeports ou autres titres de voyage et, si elle est maintenue, de supprimer le terme «obligeant».

Je voudrais remercier le Comité et j'espère que nous avons pu l'aider à tirer des conclusions qui seront à la fois justes et pratiques.

Je serais heureux de répondre à toute question que vous voudrez me poser après que mes collègues auront terminé leur exposé.

**La présidente:** M. Wallis.

**M. Rodney Wallis, directeur, Facilitation et sécurité, Association du transport aérien international:** Je me nomme Rodney Wallis. Comme on vous l'a dit, je suis le directeur du Service de facilitation et de sécurité de l'Association du transport aérien international (IATA) laquelle, comme certains d'entre

*[Text]*

tion, which, as some of you know, is an association established by an act of the Canadian Parliament.

IATA serves the scheduled air transport industry throughout the world. We have a current membership of 160 airlines drawn from around the world. On this occasion I am accompanied by Mr. Eric Vincendon, Manager, Facilitation for the same association.

As an association we have a long record of close cooperation with the Canadian government, particularly in the field of immigration matters. We presented evidence prior to the establishment of the 1976 Immigration Act.

More recently, having recognized the growing problem associated with passengers declared inadmissible upon arrival in countries, we initiated, through the European Civil Aviation Conference in 1984, a series of consultative meetings on this subject with the European governments and with the governments of Canada, U.S.A. and Australia. Since the sessions in 1984 the difficulties associated with the growing problem of inadmissible passengers have increased. You do not need me to tell you that.

IATA, following consultation with the governments of Canada and U.S.A., established a working group which met for the first time in June of this year in Geneva. At that meeting representatives of the governments of Austria, Belgium, Canada, Denmark, France, the Federal Republic of Germany, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, the United Kingdom and the United States met together with nine IATA member airlines. The purpose of that meeting was to clarify for the airlines the intent of the new and proposed legislation being enacted or prepared in northern Europe and North America it was to identify for governments the difficulties such legislation would create for the airlines; to enable cooperative positions to be established enabling airlines and governments to review the feasibility of the airlines meeting, within their operational and legal limitations, the requirements of governments—"legal limitations" is a key point; and to establish programs to assess the extent of practical cooperation.

This ongoing group met again in Washington last month and will meet again in January in France in order to progress this work further. In addition, you may be aware that we have submitted evidence to the legislative committees of the House of Commons both on this particular bill and on Bill C-55.

The foregoing explanation is provided to indicate the background of IATA's concern and activity in the area of the inadmissible passenger.

I will now turn to the specifics of Bill C-84. Clearly, we recognize the urgency which the Canadian government has placed on the enactment of the emergency legislation. However, there are certain clauses which cause considerable con-

*[Traduction]*

vous le savent, a été constituée par une loi du Parlement canadien.

L'IATA est au service des membres de l'industrie du transport aérien du monde entier et nous comptons à l'heure actuelle 160 membres. M. Eric Vincendon, directeur de la Facilitation pour la même association m'accompagne aujourd'hui.

En tant qu'Association, nous collaborons étroitement depuis longtemps avec le gouvernement canadien, et plus particulièrement dans le domaine de l'immigration. Nous avons déjà présenté un mémoire avant l'établissement de la Loi de l'immigration de 1976.

Récemment, après avoir reconnu le problème croissant que crée l'arrivée de passagers considérés inadmissibles, nous avons entrepris, par l'intermédiaire de la conférence de l'aviation civile européenne de 1984, une série de consultations sur la question avec les gouvernements européens et les gouvernements du Canada, des États-Unis et de l'Australie. Depuis ces réunions de 1984, les difficultés découlant du problème que pose le nombre croissant de passagers inadmissibles se sont aggravées. Je ne vous apprend rien.

Après avoir consulté les gouvernements du Canada et des États-Unis, l'IATA a mis sur pied un groupe de travail qui s'est réuni pour la première fois en juin, cette année, à Genève. A cette réunion, les représentants des gouvernements de l'Autriche, de la Belgique, du Canada, du Danemark, de la France, de la République fédérale d'Allemagne, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suisse, du Royaume-Uni et des États-Unis ont rencontré neuf compagnies aériennes membres de l'IATA. Cette réunion avait pour objet de préciser, au profit des compagnies aériennes, l'intention des nouveaux projets de loi qu'on élaborait ou qu'on appliquait en Europe du Nord et en Amérique du Nord. On voulait cerner, pour les gouvernements, les difficultés que cette législation créerait pour les compagnies aériennes et, dans un deuxième temps, permettre l'adoption de positions coopératives qui permettraient aux compagnies aériennes et aux gouvernements d'examiner dans quelle mesure les compagnies aériennes, compte tenu de leurs limites opérationnelles et juridiques, pouvaient respecter les exigences des gouvernements—et j'insiste ici sur les «limites juridiques»—et, enfin, d'établir des programmes permettant de déterminer dans quelle mesure une collaboration pratique était possible.

Ce groupe permanent s'est réuni de nouveau à Washington le mois dernier et se rencontrera en janvier prochain, en France, pour poursuivre ses travaux. En outre, vous êtes peut-être au courant que nous avons présenté un mémoire au comité législatif de la Chambre des communes sur ce projet de loi ainsi que sur le projet de loi C-55.

Cette explication devrait vous permettre de comprendre les préoccupations et les activités de l'IATA en ce qui concerne les passagers inadmissibles.

J'examinerai maintenant des aspects précis du projet de loi C-84. Manifestement, nous comprenons les raisons de l'empressement du gouvernement canadien à faire adopter cette loi d'urgence. Toutefois, certaines dispositions posent des problèmes assez graves à l'industrie internationale du transport



## [Text]

cern to the international air transport industry. I would like to refer to them in the order of their appearance in Bill C-84.

Clause 10, section 98.1 refers to the duty of airlines to check the travel documents of passengers. Clearly, airline staff are not professional immigration officers. At many airports they will be the staff of a general handling agency—not an airline, but a private company or perhaps a company established by the government—who will operate at the check-in counter on behalf of all airlines using that airport. As a consequence, at a major airport such as Rome, for example, you could have a check-in agent who would be faced initially with a passenger headed for New York, then one headed for Sydney; one going to London; and maybe one coming to Canada. In other words, in a natural sequence they would be handling passengers going to all the countries of the world. There is little, if any, possibility whatsoever of such people becoming experts in the immigration legislation of any one country.

To underline that, when the Swiss authorities carried out research on this subject they established that if the visa and passport requirements of the world were to be put into a single book of standard size, the volume would require 1,200 pages. That amount of information cannot be absorbed by the check-in agents of the airlines or by the handling agents.

Additionally, departure procedures at countries outside North America require passengers to go through outbound passenger checks. Thus, it is impossible for passengers to commence their journey with an airline headed for Canada unless they are in possession of the relevant documents for that journey.

To meet the specific problems of Canada—and you have already heard Mr. Giles say this—at certain airports airlines introduced supplementary checks to ensure that passengers were in possession of documents prior to departure. Supporting this activity has been a cooperative effort which has involved the airlines and Canada Immigration in order to maximize the potential for success.

The reason for the secondary check is to overcome the problem of organized crime—in respect of the movement of people declared inadmissible—by people who organize the travel of individuals and the issuance of passports for individuals and then collect those passports back again, because they are high-value items, for use by other individuals subsequently. Research and investigation showed that this was being done within airports at international gateways in Europe. However, one then saw a movement onto the aircraft itself. We understand that this is where the requirement from the authorities to give consideration to the holding and seizure of passports arose—and I will touch on that shortly.

The increase in the level of fines is another point that Mr. Giles has touched upon. Bill C-84 talks about raising the fine

## [Traduction]

aérien. J'aimerais vous les exposer en tenant compte de l'ordre dans lequel ils figurent dans le projet de loi C-84.

La clause n° 10, modifiant l'article 98.1, porte sur la responsabilité qu'ont les compagnies aériennes de vérifier la validité des titres de voyage des passagers. Manifestement, les membres du personnel des compagnies aériennes ne sont pas des agents d'immigration professionnels. Dans de nombreux aéroports, c'est le personnel d'une agence de manutention générale—pas une compagnie d'aviation mais une compagnie privée ou peut-être une compagnie constituée par le gouvernement—qui s'occupe du guichet d'enregistrement au nom de toutes les compagnies aériennes qui utilisent cet aéroport. À un grand aéroport comme celui de Rome, par exemple, un agent responsable de l'enregistrement devra s'occuper d'un passager à destination de New York, d'un autre à destination de Sydney, d'un troisième partant pour Londres et d'un quatrième venant au Canada. Autrement dit, il s'occuperait de passagers qui se dirigent vers tous les pays du monde. Il est pratiquement impossible que ces agents deviennent des experts et connaissent les lois d'immigration de tous les pays.

Pour souligner cet état de choses, lorsqu'elles ont effectué des recherches sur la question, les autorités suisses ont établi que si les exigences relatives aux visas et aux passeports de tous les pays du monde étaient inscrites dans un volume de taille normale, ce livre compterait 1 200 pages. Il est évident que cette information ne peut être absorbée par les agents d'enregistrement des compagnies d'aviation, ni par les agents de manutention.

En outre, les procédures de départ en vigueur dans les pays autres que ceux de l'Amérique du Nord exigent des passagers à destination de l'étranger qu'ils fassent l'objet d'une vérification. Par conséquent, il est impossible pour les voyageurs d'entreprendre leur voyage en empruntant un avion à destination du Canada, à moins qu'ils n'aient en leur possession les documents requis pour tel voyage.

Pour régler les problèmes propres au Canada—et M. Giles l'a déjà dit—les compagnies aériennes ont mis sur pied dans certains aéroports des mécanismes de vérification supplémentaire afin de s'assurer que les passagers sont munis des documents avant le départ. Ces mesures ont été appliquées avec la collaboration des compagnies aériennes et des autorités d'Immigration Canada pour en maximiser l'efficacité.

La vérification secondaire vise à éliminer le problème du crime organisé—en ce qui concerne le mouvement des personnes déclarées inadmissibles—tel que le pratiquent ceux qui organisent le voyage de particuliers et s'occupent de l'émission de leurs passeports, qu'ils reprennent ensuite, puisqu'ils sont précieux, pour les remettre à d'autres particuliers. Les recherches et les enquêtes ont révélé que cela se produisait dans les aéroports internationaux d'Europe. Toutefois, quelqu'un a vu cela se produire dans un avion. Nous comprenons que c'est ce qui justifie que les autorités songent à prendre les passeports et à les saisir au besoin; j'y reviendrai tout à l'heure.

L'augmentation de l'amende est une autre question qu'a soulevée M. Giles. Le projet de loi C-84 propose d'augmenter



## [Text]

from \$1,000 to \$5,000, which is considerably in excess of the language of Bill C-55.

Regardless of whether the fine is \$1,000, \$5,000 or \$10,000 or more, the carriers can do nothing over and above the types of action they are currently taking. The people are not deliberately going out of their way to break anyone's law, and fining them will not help.

Annex 9 to the Chicago Convention, which was signed by Canada, although Canada is opposed to this particular clause, says that airlines should not be fined if passengers arrive incorrectly documented. It requires the airlines to pay attention to the fact that passengers will be documented, but stipulates that fines should not be imposed.

Clause 11 of Bill C-84 covers the seizure and forfeiture of vehicles. In the bill a vehicle is described as meaning "a vehicle used for transportation by sea." In clause 11 there is no definition of the word "vehicle". It is of concern to the airlines that an immigration officer at the lowest level could seize an aircraft on his sole initiative. Imagine the potential damage to international air transportation from such an action.' It would be enormous.

Clause 14 raises a matter which is of equally grave concern to the airlines. This is the recommendation—and I have touched on it before—requiring or authorizing the airlines to hold visas, passports or travel documents of persons to ensure that they are available for examination at the Canadian point of entry. This raises a number of points; some of them have been touched on by Mr. Giles, but I would like to elaborate on them.

First, there is the question of extraterritoriality. That arises because Canadian law would be required to be implemented in the port of a foreign state. Second, there is the question of privacy laws. Third, there is the question of liability, which Mr. Giles referred to.

Consider the type of operation that we have. You have an airline which starts, say, in Singapore and comes over Bombay, goes to London and then on to Canada. The potential for those passports collected by an airline to disappear en route is tremendous. Purely by accident, papers can be taken off an airline at intermittent stops when garbage is collected. Flight documents can go off at such points also. We know from experience what happens on arrival if we suddenly have 200 or 300 passengers and no passports for them. Should honest citizens—maybe senators—be detained or go to prison while someone sorts out where their passports are? If the passport is handed back to the wrong individual—and some people will, for obvious reasons, claim the wrong passports—where do the innocent passengers go? Where is the liability for the carriers under such circumstances? The liability would be unlimited; we would have no Warsaw Convention protection in this situation.

Finally, there is the question of security. For example, if you had a hijacking situation and the airline staff was handing passports over to hijackers who sought out special races or special groups from various religions to start killing those

## [Traduction]

l'amende de 1 000 \$ à 5 000, ce qui la rend considérablement supérieure au montant stipulé dans le projet de loi C-55.

Que l'amende s'élève à 1 000 \$, 5 000 \$ ou à 10 000 \$ ou plus, les transporteurs ne peuvent prendre aucune autre mesure que celles qu'ils appliquent à l'heure actuelle. Ils ne cherchent pas à contrevenir à la loi d'un pays quelconque, et l'imposition d'amendes ne résoudra en rien le problème.

L'annexe 9 de la Convention de Chicago, dont le Canada est signataire—bien qu'il s'oppose à cette clause—stipule que les compagnies aériennes ne se verront pas imposer des amendes si elles transportent des passagers qui ne disposent pas des documents nécessaires. Elle exige des compagnies aériennes qu'elles veillent à ce que les passagers aient les documents requis, mais stipule que des amendes ne devront pas être imposées.

L'article 11 du projet de loi C-84 traite de la saisie et de la confiscation des véhicules. Un peu avant, le projet de loi définit ainsi un véhicule: «véhicule utilisé pour le transport maritime». Mais, le mot «véhicule» n'est pas défini à l'article 11. Les compagnies aériennes se demandent si un agent d'immigration subalterne ne pourrait pas saisir un aéronef de sa propre initiative. Imaginez les dommages que subirait l'industrie du transport aérien international! Ils seraient énormes.

L'article 14 soulève une question qui préoccupe tout autant les compagnies aériennes. Il recommande—et j'en ai parlé plus tôt—que l'on oblige ou autorise les transporteurs à retenir les visas, les passeports ou les titres de voyage de certaines personnes afin de s'assurer que ces documents puissent être examinés par l'agent d'immigration au point d'entrée au Canada. Cela soulève un certain nombre de points, déjà abordés par M. Giles; mais j'aimerais les développer.

Tout d'abord, il y a l'extraterritorialité. En effet, il faudrait appliquer la législation canadienne au port d'un état étranger. Deuxièmement, il faut tenir compte des lois protégeant la vie privée. Troisièmement, il y a la responsabilité, dont M. Giles vous a dit quelques mots.

Prenez notre type d'entreprise, c'est-à-dire une ligne aérienne qui débute, par exemple, à Singapour, et dont la liaison avec le Canada passe par Bombay et Londres. Il y a de fortes chances que les passeports ramassés en route disparaissent. Il est possible que, purement par accident, des papiers quittent l'avion au cours des escales arrêts où les déchets sont ramassés, tout comme les titres de voyage. Nous savons également d'expérience ce qui se produit à l'arrivée lorsque nous découvrons soudainement que nous avons perdu les passeports de 200 à 300 passagers. Devrions-nous détenir ou mettre en prison d'honnêtes citoyens, des sénateurs peut-être, pendant que quelqu'un cherche les passeports? Si le passeport est remis à la mauvaise personne—car certains, pour des raisons évidentes, réclameront le mauvais passeport, qu'advient-il des passagers innocents? En quoi consiste la responsabilité des transporteurs dans de telles circonstances? Serait-elle inconditionnelle? Nous ne pourrions alors revendiquer la protection de la Convention de Varsovie.

Enfin, il y a la question de la sécurité. Lors d'un détournement d'avion, les pirates pourraient se faire remettre les passeports et s'en servir pour classer les passagers par races ou par groupes religieux pour savoir qui tuer; où serait la protection

## [Text]

individuals, where would the liability cover be for the carriers under those circumstances? That is a question which causes us great concern.

This same clause asks the airlines to furnish documentary evidence at the port of entry if it is considered necessary in order to establish the identity and itinerary of persons who travel to Canada. Here again we have some problems with privacy laws.

Finally, the bill increases the power of Canadian immigration authorities to detain passengers whilst their claims are being examined. You heard the figures involving Canadian airlines. I am sure you appreciate that if you double that figure—and, in fact, I think statistics would show that we would need to more than double that figure—that would give you an indication of the annual detention cost to carriers.

We would, indeed, have liked to have seen Bill C-84 incorporate the type of protective clause that is promised in Bill C-55, namely, that if it is impossible to establish the *bona fides* of an individual within a reasonable time—and 72 hours, surely, is reasonable—then, any costs after that, since it is an act of the government to prolong that investigation, is a rightful charge on the government and not on a commercial carrier who is prepared to take that individual away there and then.

In closing, Madam Chairman, I would urge your committee to consider the above points and I would be pleased, along with my colleague, Eric Vincendon, to clarify any of them during the period you are allocating for questioning.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Wallis.

**Senator Gigantès:** Gentlemen, am I to understand that, if somebody flies to Canada, claims refugee status and, under this bill, is detained pending determination whether the claim is genuine or not, you foot the bill for the detention?

**Mr. Wallis:** Yes.

**Senator Gigantès:** Supposing at the end of 28 days' detention it is determined that a person is a genuine refugee, do you still foot the bill for the 28 days?

**Mr. Wallis:** Yes, we do.

**The Chairman:** If any of you would like to supplement the answers in any way, please feel free to do so.

**Mr. Wallis:** Perhaps I could, simply by making reference to the Immigration Act, 1971 of the United Kingdom, because it touches precisely on that particular point. That particular legislation places a cost burden on the carriers. However, it has the provision that, if the decision of the authorities is appealed and the appeal is upheld and the individual is subsequently granted entry, then there are no costs to the carriers. That is considered a cost on the government.

**Senator Hébert:** Because of your international connections involving a great number of airlines and countries, I should

## [Traduction]

des transporteurs dans de telles circonstances? Cette question me préoccupe beaucoup.

Ce même article demande aux sociétés aériennes de fournir un document probant relativement au port d'entrée, si l'on juge cette condition nécessaire pour établir l'identité et l'itinéraire des personnes qui viennent au Canada. Ici encore il y a un conflit avec les lois sur la protection des renseignements personnels.

Enfin, le projet de loi donne plus de latitude aux autorités d'immigration canadienne pour détenir les passagers pendant que leurs requêtes sont examinées. Vous avez entendu ce que cela impliquait déjà pour les sociétés aériennes canadiennes. Vous comprendrez, j'en suis sûr, que si vous doublez ces chiffres—et les statistiques démontrent que vous pourriez facilement plus que les doubler—vous auriez une indication de ce que doivent assumer annuellement les transporteurs en frais de détention.

Nous aurions vraiment souhaité que le projet de loi C-84 accorde le même type de protection que le projet de loi C-55, notamment que s'il est possible d'établir la bonne foi d'une personne dans un délai raisonnable—et 72 heures est certainement raisonnable—tout coût occasionné par la suite, puisque ce serait pour appliquer une loi du gouvernement qu'on prolongerait cette enquête, soit imputé au gouvernement et non à un transporteur commercial qui est disposé à ramener immédiatement cette personne dans son pays d'origine.

En terminant, Madame la présidente, j'exhorte votre Comité à examiner les points susmentionnés et je serais heureux, tout comme mon collègue Eric Vincendon, de vous donner toutes les précisions requises au cours de la période de questions.

**La présidente:** Merci, M. Wallis.

**Le sénateur Gigantès:** Monsieur, dois-je comprendre que si une personne prend l'avion pour le Canada, revendique le statut de réfugié et, aux termes de ce projet de loi, est détenue, pendant la détermination de sa revendication, vous assumeriez le coût de la détention?

**M. Wallis:** Oui.

**Le sénateur Gigantès:** Si, après 28 jours de détention, il est établi qu'il s'agit d'un réfugié véritable, payez-vous toujours la note rétrospectivement?

**M. Wallis:** Oui.

**La présidente:** Si l'un d'entre vous à des précisions à ajouter, n'hésitez pas à le faire, je vous prie.

**M. Wallis:** Je pourrais peut-être simplement vous renvoyer à la Loi sur l'immigration de 1971 du Royaume-Uni, parce qu'elle aborde précisément ce point particulier. En effet, cette loi dispose que ce sont les transporteurs qui doivent assumer les coûts. Toutefois, elle stipule que le transporteur peut être dégagé de cette responsabilité si la décision des autorités a fait l'objet d'un appel, si cet appel a été retenu et si finalement la personne a été autorisée à rentrer chez elle. Alors c'est le gouvernement qui doit payer la note.

**Le sénateur Hébert:** Comme vous connaissez bien tout le réseau international des transporteurs aériens et des pays des-



[Text]

like to ask you if you know of any country, in the whole history of aviation, that has ever asked an airline to collect the passports of passengers?

**Mr. Wallis:** No. The question of passport collection as a form of security control, for whatever purpose that control is applied, certainly is not required on any operation of which I am aware.

Many years ago there was a requirement, when going through Iran, that passports be presented en masse to the government. The problems associated with that soon put that to one side. Great difficulties did arise.

I know of no situation anywhere in the world, within the last decade or even two decades, where such a requirement has existed.

**Mr. Eric Vincendon, Manager, Facilitation, International Air Transport Association:** Just to complete the picture, sometimes when passengers are in transit and the plane is delayed, the government will collect or ask us to collect their passports in order to allow them to go to a hotel. This allows them into a country for which they do not have visas. It is a case of force majeure. This occurs only in exceptional circumstances.

**Senator Hébert:** Even in those exceptional situations, what country would go as far as asking you to do that? Would it be a western country, a totalitarian state, or what kind of country?

**Mr. Vincendon:** It would mostly apply to developing countries where they do not have the necessary controls. They would probably hold the passports. We would collect them and pass them on. In the morning when the passengers were leaving, we would redistribute them to the passengers as they went into the transit lounge. This would only occur if there were a mechanical delay.

**Senator Hébert:** Am I correct that it would be unthinkable in Europe?

**Mr. Vincendon:** Yes.

**Senator Hébert:** If we were to pass this bill, would this be an innovative provision regarding Canada?

**Mr. Vincendon:** Absolutely.

**Senator Hébert:** Bearing in mind the fact that passports happen to be the property of the issuing country, do you think that would be sufficient cause for a foreign country to tell us that we should mind our own business and that we should leave the passports to their own citizens?

**Mr. Wallis:** We have been told by certain government representatives that that would be the response from certain countries, yes.

**Senator Hébert:** I have travelled in many countries and I must admit that I have put up a fight each time I have been asked for my passport. My passport represents my liberty so how can I give that up to a hotel clerk or to anyone else? The only instances where I was forced to do so occurred in totalitarian states. I would not be proud to be instrumental in the passage of any legislation that would legalize something that I have resented. Thank you.

[Traduction]

servis, j'aimerais que vous me disiez si, dans toute l'histoire de l'aviation, un pays a déjà demandé à un transporteur aérien de recueillir les passeports des passagers?

**M. Wallis:** Non. Il s'agirait là d'une forme de contrôle de sécurité, quelle qu'en soit la raison, et nul transporteur n'y est tenu, à ce que je sache.

Il y a bien des années, il fallait, en traversant l'Iran, que les passeports soient tous présentés au gouvernement. En raison des graves problèmes occasionnés, cette obligation a été délaissée.

Je n'ai jamais entendu parler de cas dans le monde, au cours de la dernière ou même des deux dernières décennies, où une telle exigence ait existé.

**M. Eric Vincendon, chef, Facilitation, Association du transport aérien international:** A titre de comparaison, j'aimerais ajouter que lorsque des passagers sont en transit et quel le vol est retardé, le gouvernement recueillera les passeports ou nous demandera de le faire, afin de leur permettre d'aller à l'hôtel. Cela leur permet d'entrer dans un pays pour lequel ils n'ont pas de visa. C'est un cas de force majeure. Cela se produit uniquement dans des circonstances exceptionnelles.

**Le sénateur Hébert:** Même dans ces circonstances exceptionnelles, quel pays irait jusqu'à vous demander de le faire? Serait-ce des pays de l'Ouest, des États totalitaires, ou quel genre de pays?

**M. Vincendon:** Ce serait surtout des pays en voie de développement démunis des contrôles nécessaires. Les autorités garderaient probablement les passeports. Nous les recueillerions pour eux et les leur transmettrions. Le matin, au départ des passagers, nous leur remettrions leur passeport lorsqu'ils sont dans la salle de transit. Cela ne se produirait qu'en cas de retard causé par des difficultés d'ordre mécanique.

**Le sénateur Hébert:** Ai-je raison de dire qu'un tel manège serait impensable en Europe?

**M. Vincendon:** Oui.

**Le sénateur Hébert:** Si nous adoptions ce projet de loi, cette disposition constituerait-elle une première au Canada?

**M. Vincendon:** Absolument.

**Le sénateur Hébert:** Étant donné que les passeports sont la propriété du pays qui les délivre, estimez-vous que ce serait une raison suffisante pour qu'un pays étranger nous dise de nous mêler de nos affaires et nous interdise de recueillir les passeports de leurs ressortissants?

**M. Wallis:** Des représentants gouvernementaux nous ont dit que telle serait la réaction de certains pays, en effet.

**Le sénateur Hébert:** J'ai voyagé dans de nombreux pays et je dois admettre que c'est avec beaucoup de réticence que je remettais mon passeport lorsqu'on me le demandait. Mon passeport représentant ma liberté, comment puis-je le confier à un garçon d'hôtel ou à un autre quidam? Les seules fois où j'y ai été forcé, j'étais dans des pays totalitaires. Je ne serais pas fier de contribuer à l'adoption d'une loi qui légaliserait un acte qui me déplaît. Merci.



[Text]

**Senator Nurgitz:** Can you help me in terms of your concern about privacy laws? Which privacy laws are you referring to and what would be the nature of the invasion?

**Mr. Wallis:** The situation which causes us concern is the fact that a passport contains certain personal information to which we, as commercial concerns, have no right of access. Yet all of a sudden we are to have access to such information. Having taken hold of that information, there is the potential of that information being used by individuals who are not controlled by the company.

We are concerned that the privacy legislation in certain European states, for example, would place us in difficulty if we had that information and somehow that information were being used. I am referring to information such as names, dates of birth and ethnic backgrounds. That type of information causes us grave concerns.

**Senator Nurgitz:** Am I correct that there is currently a requirement for a person wishing to enter France to have a visa?

**Mr. Wallis:** With the exception of citizens of the Common Market, yes.

**Senator Nurgitz:** Let me give you an example of a U.S. citizen entering a country, such as France, which requires a visa.

**Senator Gigantès:** That also applies to a Canadian citizen.

**Senator Nurgitz:** I don't care. I am sure that Yugoslavian citizens would also have to have visas. Would you mind if I asked my question?

**Senator Gigantès:** I apologize. Please forgive me.

**Senator Nurgitz:** If a U.S. citizen is leaving from New York City, is there a requirement on the carrier to say, "Will you produce for me a French government visa?" Are you required to ask that or to see its production?

**Mr. Wallis:** No, we are not required to do that. When the legislation was introduced, as a matter of common sense and, of course, of customer service, when a passenger presented himself, the subject of visa availability was raised. It was an interesting situation because it was introduced virtually overnight. Of course, nobody really knew what the rules were. There was leniency on the part of the French—there had to be—and, indeed, visas were available on arrival. As a matter of common courtesy and common sense, the carriers did make every effort, not just at the check-in area but through travel agents, to deal with the situation.

I do not know whether Mr. Giles can confirm that the Canadian air carriers took similar action. I am assuming that the Canadian air carriers who are members of both mine and his association took that same customer service approach.

**Mr. Giles:** Yes, and addressing this further, I will say that a ticket is a contract of carriage. The agreement is on the inside cover of the ticket and in it a number of things are mentioned, one of which is the requirement that a passenger must travel with all of the requisite documents of the country of destination. As Mr. Wallis has said, we are in the business of provid-

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Pouvez-vous m'aider à comprendre dans quelle mesure et de quelle façon les lois sur la protection des renseignements personnels seraient enfreintes?

**M. Wallis:** En réalité, un passeport contient des renseignements personnels auxquels nous, à titre d'entités commerciales, n'avons aucun droit d'accès. Pourtant, tout à coup, nous y avons accès. De fil en aiguille, il serait possible que ces renseignements tombent dans les mains de personnes ne relevant pas de la compagnie.

Nous savons que certains États européens nous tiendraient rigueur de détenir ces renseignements personnels, et pourtant, nous les utilisons. Je songe ici aux nom, date de naissance et groupe ethnique. Ce n'est pas de gaieté de cœur que nous utilisons ces renseignements.

**Le sénateur Nurgitz:** Est-il vrai que pour entrer en France, il faut un visa?

**M. Wallis:** Sauf pour les citoyens du Marché commun, oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Permettez-moi de vous citer l'exemple d'un citoyen américain qui entre dans un pays comme la France, qui exige un visa.

**Le sénateur Gigantès:** Cela vaut aussi pour un citoyen canadien.

**Le sénateur Nurgitz:** Ce n'est pas ce qui importe. Je suis sûr qu'un Yougoslave devrait aussi avoir un visa. Voulez-vous me laisser poser ma question?

**Le sénateur Gigantès:** Pardon. Veuillez m'excuser.

**Le sénateur Nurgitz:** Si un citoyen américain part de New York, le transporteur doit-il lui demander de présenter un visa du gouvernement français? Êtes-vous tenus de le demander ou de vérifier si le passager en est bien muni?

**M. Wallis:** Non. Lorsque la loi a été déposée, nous avons décidé par simple bon sens et pour bien servir le client d'aborder tout de suite la question. C'était intéressant à observer, car cette loi a été adoptée pratiquement du jour au lendemain. Bien sûr, personne n'était vraiment au courant des règles à suivre. Les Français ont dû parfois fermer les yeux—il le fallait bien—et ils ont même prévu que des visas puissent être remis à l'arrivée. Par courtoisie et par simple bon sens, les transporteurs ont fait tout leur possible pour s'occuper de la situation, pas seulement à l'inscription des voyageurs mais aussi au niveau des agents de voyage.

J'ignore si M. Giles peut confirmer que les transporteurs aériens du Canada ont fait de même. Je présume que ceux qui font partie à la fois de mon association et de la sienne ont adopté la même attitude dans le service aux clients.

**M. Giles:** Oui, et pour plus de précision j'aimerais dire qu'un billet est un gage de détention de visa. Cette entente est expliquée au verso de la première feuille du billet, en même temps qu'un certain nombre d'obligations, dont celle pour un passager d'être muni des documents requis par le pays de destination. Comme l'a dit M. Wallis, nous sommes une entreprise de

[Text]

ing service as well as transportation. The carriers are not going to allow someone to travel a long distance only to have him turned around when he gets there. They would like to see him again. In this regard there is some legal protection set out in the contract, but it is rather complicated so I will not go into detail.

You originally asked about privacy laws, Senator Nurgitz, and Mr. Wallis addressed most aspects of them. I would simply add that, although it may not be for very exciting reasons, it is not uncommon today for people to travel under assumed names, and this they do for various reasons. A very common example would be a famous person, be he a senator or a movie actor, who wished, for various personal reasons, to travel under an assumed name. In my opinion, it is still up to that individual to identify himself correctly to the authorities, although it really isn't our business if he wishes to travel under another name.

**Senator Nurgitz:** Let me carry that a little further. There are Canadian laws in this regard governing hotel registration. Some of them were discussed in our consideration of the legislation putting into place the Canadian Security Intelligence Service. It is an offence in Canada to register in a hotel under an assumed name. I gather that there is no law forbidding me to fly to Toronto, for example, registered as Senator Buckwold. If I were to do so, that would not be troublesome to your clients as carriers?

**Mr. Giles:** They would normally not know. You mentioned registering under an assumed name in a hotel, which I think is an interesting example. Are you aware, sir, of its having been challenged in the courts? I do not recall such a case.

In any event, there are many reasons why people wish to travel under an assumed name. In the commercial world, for example, where mergers and take-overs are planned in secret, people may not want others to know that various meetings are going on.

**Senator Nurgitz:** Travelling between Canada and the United States, however, one is required to produce travel documents to an immigration or customs officer. Surely he could check the name on the ticket. It seems to me that we must always produce a ticket, must we not?

**Mr. Wallis:** Taking, for example, transportation from Canada to the United States, the passenger produces the boarding pass which is provided to him almost immediately in front of the pre-clearance point. The back of the boarding pass is stamped by the officer, who asks you for some identification as to your residence. If you are a Canadian citizen, you might use your driver's licence for such purposes; if you are an alien, you might use your passport. But no close check of this information is made. Their concern, of course, is that you have a valid document with which to get out of the United States, your having been allowed in. You must have the proper documentation to get in, but they want you to be able to get out again if you are not a resident of their country. They do not want a problem to be foisted on them.

[Traduction]

services et de transport. Les transporteurs ne permettront pas à une personne de parcourir une longue distance pour devoir ensuite faire rebrousser chemin en arrivant à destination. Ils veulent revoir ce client. A cet égard, le contrat prévoit une certaine protection juridique qui est plutôt compliquée et que je n'aborderai pas dans les détails.

Vous nous avez d'abord interrogés au sujet des lois sur la protection des renseignements personnels, sénateur Nurgitz, et je crois que M. Wallis a répondu à la plupart des aspects soulevés. J'aimerais simplement ajouter que, pour diverses raisons qui peuvent être très banales parfois, il arrive fréquemment de nos jours que des personnes voyagent sous des noms d'emprunt. Par exemple, il pourrait tout simplement s'agir d'une personne bien connue, un sénateur ou un acteur, qui désire, pour des raisons personnelles, voyager sous une fausse identité. A mon avis, il faut tout de même que cette personne s'identifie correctement aux autorités, même si, quant à nous, elle peut bien voyager sous un autre nom si elle le désire.

**Le sénateur Nurgitz:** Permettez-moi d'approfondir cet aspect. Au Canada, il y a des lois qui régissent l'inscription dans les hôtels. Certaines d'entre elles ont inspiré la loi qui devait régir le Service canadien du renseignement de sécurité. C'est une infraction au Canada que de s'inscrire dans un hôtel sous un nom d'emprunt. J'imagine qu'il n'y a aucune loi qui m'interdise de prendre un avion pour Toronto, par exemple sous l'identité du sénateur Buckwold. Si je le faisais, cela ne dérangerait en rien vos passagers?

**M. Giles:** Normalement, ils ne le sauraient pas. Vous avez mentionné le fait de s'inscrire sous un nom d'emprunt dans un hôtel, ce qui constitue à mon avis un exemple intéressant. Savez-vous s'il y a eu des poursuites à cet égard? Je n'en connais aucune.

De toute façon, il y a de nombreuses raisons qui peuvent pousser certaines personnes à voyager sous un nom d'emprunt. Dans le monde commercial, par exemple, où les fusions et les prises de contrôle sont planifiées en secret, on peut vouloir éviter que des concurrents soient mis au courant de la tenue de telle ou telle réunion.

**Le sénateur Nurgitz:** Dans les déplacements entre le Canada et les États-Unis, toutefois, il faut présenter des documents de voyage à un agent d'immigration ou de douane. Certes, ce dernier pourrait se contenter du billet. Ne devons-nous pas toujours présenter le billet?

**M. Wallis:** Dans le cas de déplacements entre le Canada et les États-Unis, le passager doit produire une carte d'embarquement qui lui est fournie, presque immédiatement au poste d'accueil, où se fait l'autorisation préalable. La carte d'embarquement est validée au verso par l'agent qui demande certains renseignements personnels tel le lieu de résidence. Le citoyen canadien n'a qu'à montrer son permis de conduire; un étranger peut utiliser son passeport. Mais la vérification s'arrête là. On veut simplement que l'arrivant ait un document valable pour pouvoir ressortir des États-Unis. Il faut pouvoir présenter les bons papiers pour entrer, mais les autorités américaines veulent que vous puissiez sortir de leur pays si vous n'en êtes pas un résident. Elles ne veulent pas se retrouver avec un cas problème.



[Text]

**Senator Nurgitz:** What if I did not produce a return ticket?

**Mr. Wallis:** That is not required. You might have a Visa or American Express card, you might have a couple of thousand dollars and may choose to come back by train or by car. You must be able to prove that you have the means to come back, however.

**Mr. Giles:** We were discussing whether any cases on hotel registration under an assumed name have been challenged in court. I mentioned that I was not aware of any such cases, and I am not aware of an airline being taken to court over accepting the registration of someone under a name other than his real one. I am, however, aware of litigation instigated against airlines by an individual about whom we have given information on his travel arrangements. I do not know whether I should have started this because I cannot specifically mention the cases by name, but I am aware that this has happened. I know of cases that have been settled out of court and others that have been dropped, but there is a concern in this regard. It does cause us some problems, especially because, over the past few years, privacy laws have become more important to the individual.

**Senator Nurgitz:** If I were to phone and inquire whether Senator Neiman was a passenger on a flight from Vancouver to Toronto, your rules strictly forbid you to provide that information?

**Mr. Giles:** That is right.

**Senator Nurgitz:** Would that not be more common when someone wanted to cause harm to a passenger?

**Mr. Giles:** The person phoning for information could be a jealous wife or a business associate. It is not always an exciting sort of situation.

**Mr. Wallis:** One of the administration's proposals coming from around the world, senator, is on the subject of passenger manifests, something which was outlawed—thankfully, with Canada's support—a long time ago. But some people still feel that lists of names have a security benefit. They have no security benefit whatsoever, and I speak wearing my security hat. We have always maintained that the best listing of a group of passengers on an airplane is taken from the passenger coupons. However, that list will never be accurate.

To illustrate what I mean, I was involved in an accident some time ago. An aircraft was lost on take-off from London and everybody on board was killed. One of the rather sad activities which an airline has to take on under those circumstances is compiling a list of passengers, trying to ascertain addresses and then, of course, sending senior people around to personally address their families under such circumstances. On this particular occasion, and this has been repeated, an airline official knocked on the door to inform the children that their parents had died in this accident, only to be confronted by their mother. So we told her that her husband was dead and, at

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'arriverait-il si je n'avais pas de billet de retour?

**M. Wallis:** On en vous en demanderait pas. Vous pourriez avoir un visa ou une carte d'American Express; vous pourriez avoir une couple de centaines de dollars et vous pourriez choisir de revenir par train ou par auto. Vous devez pouvoir prouver que vous pouvez revenir, toutefois.

**M. Giles:** Nous nous sommes demandés s'il y avait eu des cas de poursuite pour inscription dans un hôtel sous un nom d'emprunt. J'ai dit que je n'étais au courant d'aucun cas du genre, et je n'ai jamais entendu parler non plus d'un transporteur aérien qui ait été poursuivi en justice pour avoir accepté d'inscrire quelqu'un sous un faux nom. J'ai entendu parler toutefois d'une poursuite intentée contre les sociétés aériennes par une personne au sujet de laquelle nous avons divulgué certains renseignements concernant ses dispositions de voyage. J'aurais peut-être dû ne pas me lancer dans cette histoire, puisque je ne connais pas le nom de la personne en question, mais je sais que c'est déjà arrivé. Certains cas se sont réglés à l'amiable et pour d'autres on a renoncé à intenté des poursuites, mais il y a bel et bien lieu de s'interroger. Nous avons eu certains problèmes, surtout parce que depuis ces quelques dernières années, les lois sur la protection des renseignements personnels ont plus d'importance aux yeux des particuliers.

**Le sénateur Nurgitz:** Si je vous appelais pour vous demander si la sénatrice Neiman a bien voyagé à bord d'un vol effectué entre Vancouver et Toronto, votre règlement vous interdirait strictement de me donner ce renseignement?

**M. Giles:** En effet.

**Le sénateur Nurgitz:** Ce type de situation ne se présente-t-il pas surtout lorsque quelqu'un veut causer du tort à un passager?

**M. Giles:** La personne qui nous téléphone pour obtenir de l'information peut être l'épouse jalouse d'un passager ou un adjoint d'affaires. La situation n'est pas toujours rigolote.

**M. Wallis:** L'une des propositions formulée de toutes parts, monsieur le sénateur, a trait au manifeste de passagers, que l'on a décidé de proscrire heureusement, avec l'appui du Canada il y a longtemps. D'aucuns considèrent encore que ces listes de noms permettent d'assurer une certaine sécurité. Ce n'est absolument pas le cas et je sais de quoi je parle. Nous avons toujours soutenu que la meilleure liste possible des passagers à bord d'un appareil est celle établie à partir des coupons passagers. Or, cette liste ne pourra jamais être exacte.

Je vous donne un exemple concret, celui d'un accident qui a eu lieu il y a quelque temps. Un avion s'est écrasé au décollage de Londres et tous les passagers ont été tués. L'une des tâches plutôt tristes qu'a à accomplir une compagnie aérienne dans ce cas est de compiler la liste des passagers, en essayant de vérifier les adresses et d'envoyer un cadre annoncer la nouvelle à la famille de chaque passager. Dans le cas qui nous intéresse, et on en a déjà parlé, un cadre de la compagnie qui allait informer les enfants que leurs parents étaient morts dans un accident s'est retrouvé face à face avec leur mère. Il lui a donc appris que son mari était décédé et, par la même occasion, qu'il la trompait. Ce sont des choses qui arrivent.



[Text]

the same time, that he had been having an affair. That situation can arise.

There is nothing illegal about people travelling under assumed names, although they might find themselves involved in a civil court case subsequently if the wife or husband discovers this. But there is nothing to prevent the airline's accepting these people, and we never really know about it. We have no right to know; that is the point.

There are movements within the United States at the moment to try to ensure that a ticket purchased from an airline can be used by anybody, regardless of who purchased it. In fact, the airlines are unhappy about that. They are unhappy about such a move, but nevertheless what I am saying is that there are legislators who believe that this is reasonable use of an airline ticket. So again we have that same problem.

**Senator Nurgitz:** So a railway ticket does not bear a name?

**Mr. Wallis:** No.

**Senator Buckwold:** Could you be sued by someone using a ticket who had a name that was different from that on the ticket? Would you accept the lawsuit in the case of an accident?

**Mr. Wallis:** I think we would fight a very strong case against it.

**Senator Buckwold:** Are there many cases in that regard?

**Mr. Wallis:** I cannot recall any. I would have to research that before I could answer.

**Senator Flynn:** Mr. Wallis, you said that this bill adds to your obligations, in raising the fine from \$1,000 to \$5,000. That is in the case of section 10 of the bill, which would add section 98.1; is that right?

**Mr. Wallis:** Yes.

**Senator Flynn:** Presently is the wording of the act the same except for the amount of the fine?

**The Chairman:** Does it actually change this wording?

**Mr. Wallis:** I cannot recall what the 1976 legislation says. I do not know whether it is reflected in the documents we have brought with us; but the principle is the same, namely, that at the moment you can be fined up to a maximum of \$1,000. There is some discretion in the allocation of that fine. We understand that there is some discretion in the allocation of the \$5,000. There is no discretion relative to the detention costs—and that is the largest amount of all, of course, because you can be paying anything up to—

**Senator Flynn:** When you are speaking of payment for the detention, to what section of this bill do you refer?

**Mr. Wallis:** The detention appears in the original 1976 act, but I am not sure whether this bill changes that at all.

**Senator Flynn:** It is very important.

**The Chairman:** Senator, what we are really looking for is some concordance, either with the existing law or the proposed law in Bill C-55; isn't that right?

[Traduction]

Il n'est pas illégal de voyager sous un nom d'emprunt, bien que la personne qui le fait pourrait être poursuivie au civil si l'épouse ou le mari le découvrirait. Aucune règle, cependant, n'empêche une compagnie aérienne d'accepter ces gens à bord de ses appareils. En fait, nous sommes rarement au courant de la situation et n'avons pas le droit de l'être.

Des groupes font à l'heure actuelle des pressions aux États-Unis pour qu'un billet d'avion puisse être utilisé par quiconque le désire peu importe qui l'a acheté. Cette éventualité ne sourit toutefois pas aux compagnies aériennes. Elles la réprouvent, mais certains législateurs sont d'avis que ce serait une façon raisonnable d'utiliser un billet d'avion. Nous sommes donc encore aux prises avec le même problème.

**Le sénateur Nurgitz:** Un billet de train ne porte donc pas le nom du passager?

**M. Wallis:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** Pourriez-vous faire l'objet de poursuites dans le cas d'un billet portant un nom différent de celui de l'utilisateur? Quelle serait votre attitude dans le cas d'un accident?

**M. Wallis:** Je crois que nous pourrions faire valoir de très bons arguments.

**Le sénateur Buckwold:** Y a-t-il eu beaucoup de poursuites à cet effet?

**M. Wallis:** Je n'en ai pas en mémoire. Il faudrait que je fasse des recherches avant de pouvoir répondre à cette question.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur Wallis, vous dites que ce projet de loi vous impose de nouvelles obligations en haussant l'amende de 1 000 \$ à 5 000 \$. Cette mesure figure à l'article 10 du projet de loi, qui créerait l'article 98.1, n'est-ce pas?

**M. Wallis:** C'est cela.

**Le sénateur Flynn:** Le libellé de la loi actuelle est-il le même, exception faite du montant de l'amende?

**La présidente:** Le libellé est-il véritablement modifié?

**M. Wallis:** Je ne me rappelle pas du libellé de la loi de 1976. Je ne sais pas s'il figure dans les documents que nous avons apportés avec nous. Mais le principe est le même; nous pouvons en ce moment faire l'objet d'une amende d'au maximum 1 000 \$. L'application de cette amende est dans une certaine mesure arbitraire. Sauf erreur, il en est de même pour l'amende de 5 000 \$, mais pas pour les frais de détention, la somme la plus élevée de toutes parce qu'elle peut atteindre...

**Le sénateur Flynn:** La détention figure dans quel article du projet de loi?

**M. Wallis:** Cette question fait l'objet de la loi de 1976 et je ne suis pas sûr que le projet de loi y apporte des modifications.

**Le sénateur Flynn:** C'est très important.

**La présidente:** Monsieur le sénateur, nous cherchons en fait une certaine concordance, soit avec la loi existante ou avec les mesures proposées dans le projet de loi C-55, n'est-ce pas?

[Text]

**Senator Flynn:** They have told us that this adds to their burden or responsibility. I want to know what is the present situation and what are the changes. They said that section 10 of the bill provides for a fine of \$5,000 and that presently—I have not checked this—the fine is only \$1,000.

**Mr. Wallis:** Correct.

**Mr. Giles:** If I may, it is amendment 10 which refers to section 98.1. If you will allow me to speak a little from memory—we will be happy to get you all of the specifics—section 98.1 presently calls for a fine of \$1,000.

**Senator Flynn:** But is the wording the same?

**Senator Nurgitz:** For the offence?

**Mr. Giles:** For failing to comply. As I say, we will be happy to make sure that you get all of the specifics.

**Senator Flynn:** I think it is very important. If it is only the question of the amount—

**Mr. Giles:** In my opinion, it is a question of the amount. Bill C-55, as you know, was put forward initially before Bill C-84. At that time, in C-55 they were doubling the fine from \$1,000 to \$2,000. Then suddenly Bill C-84 came along, and the fine shot to \$5,000. You will now be addressing Bill C-84, which says \$5,000, and shortly Bill C-55 which says \$2,000. We are suggesting that Bill C-84, which jumped ahead of Bill C-55, be similar to Bill C-55.

**Senator Flynn:** But does section 10 of Bill C-84 amend Bill C-55?

**Mr. Wallis:** No. It is amending the existing immigration legislation.

**Senator Flynn:** Agreed. But when Bill C-55 comes into force, will C-55 replace Bill C-84 in this respect?

**Mr. Wallis:** We would like to think so, but we do not know.

**Senator Flynn:** You do not know? It is very important that we should know.

**Mr. Wallis:** I am not sure that anybody knows.

**Senator Flynn:** Madam Chairman, they are coming here to formulate an agreement. I am quite sure they know what they are talking about.

**The Chairman:** Senator, the point is that Bill C-55 was on the books long before Bill C-84—

**Senator Flynn:** I know.

**The Chairman:**—and it purports to amend section 98.1 of the present act.

**Mr. Giles:** Yes.

**The Chairman:** Then along comes Bill C-84 amending the same section but giving a different provision in the very same section. So I think that there has to be some change in either one of those bills. They have to be the same. It is ridiculous to

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Ils nous ont dit que cette mesure augmentait leurs responsabilités. Je veux savoir quelle est la situation actuelle et quelles modifications y sont apportées. Ils ont indiqué que l'article 10 du projet de loi créait une amende de 5 000\$ et qu'à l'heure actuelle, je n'ai cependant pas vérifié, celle-ci ne s'élève qu'à 1 000 \$.

**M. Wallis:** C'est exact.

**M. Giles:** Si je puis, c'est l'article 10 qui crée l'article 98.1. Je dois m'en remettre à ma mémoire pour l'instant, mais nous serons heureux de vous donner tous les détails ultérieurement, l'article 98.1 prévoit une amende de 1 000 \$.

**Le sénateur Flynn:** Mais le libellé est-il le même?

**Le sénateur Nurgitz:** Pour l'infraction?

**M. Giles:** Pour enfreindre la loi. Je le répète, nous serons heureux de vous fournir tous les détails nécessaires.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que c'est très important. S'il s'agit seulement du montant...

**M. Giles:** Selon moi, c'est une question de montant. Le projet de loi C-55, comme vous le savez, a été déposé avant le projet de loi C-84. Il faisait passer l'amende de 1 000 à 2 000 \$. Puis on a déposé le projet de loi C-84 qui hausse soudain l'amende à 5 000 \$. Vous allez maintenant étudier le projet de loi C-84 qui prévoit une amende de 5 000 \$ et bientôt le projet de loi C-55 qui parle de 2 000 \$. Nous suggérons que la disposition du projet de loi C-84 qui fait monter l'amende en flèche par rapport à celle du projet de loi C-55, soit semblable à celle du C-55.

**Le sénateur Flynn:** Mais l'article 10 du projet de loi C-84 modifie-t-il le projet de loi C-55?

**M. Wallis:** Non. Il modifie la Loi sur l'immigration actuelle.

**Le sénateur Flynn:** D'accord. Mais lorsque le projet de loi C-55 entrera en vigueur, remplacera-t-il le projet de loi C-84 à cet égard?

**M. Wallis:** Nous aimerions le croire, mais nous ne le savons pas.

**Le sénateur Flynn:** Vous ne le savez pas? Il est très important que nous sachions cela.

**M. Wallis:** Je ne suis pas sûr que quiconque le sache.

**Le sénateur Flynn:** Madame la présidente, ils viennent ici pour formuler une entente. Je suis pratiquement sûr qu'ils savent ce dont ils parlent.

**La présidente:** Monsieur le sénateur, le projet de loi C-55 a été déposé bien avant le projet de loi C-84...

**Le sénateur Flynn:** Je sais.

**La présidente:** Et il prévoit de modifier l'article 98.1 de la loi actuelle.

**M. Giles:** Oui.

**La présidente:** Puis a été déposé le projet de loi C-84 modifiant le même article mais prévoyant une disposition différente à ce titre. Je crois donc que l'un ou l'autre de ces projets de loi doit être modifié. La disposition doit être la même. Il serait ridicule de modifier l'article 98.1 ce mois-ci et de le modifier



[Text]

amend section 98.1 this month and then turn around and amend it again next month in another bill.

**Senator Flynn:** That is why I am putting the question. It seems to me that they have probably examined Bill C-55 and the effect of that bill on Bill C-84, or the effect of Bill C-84 on Bill C-55. If you do not know, we should look for it. I think I am entitled to ask.

**Mr. Wallis:** I think you would have to look to the minister, and I am not sure that there is an answer—that is what I am saying—because it is a question to which we ourselves would like to know the answer.

**Senator Flynn:** I suggest that you should be in a position to tell us, because otherwise where do we go from here?

**Mr. Wallis:** How can we be in a position to respond when we are not sure that the minister is in a position to respond?

**Senator Flynn:** But, pardon me, you have Bill C-55, you have the present law, and you have Bill C-84. When you come before us, I am quite sure that you will have established a relationship between those three pieces of legislation.

**Mr. Wallis:** Correct.

**Senator Flynn:** Then my question remains unanswered. I will ask the minister. I am saying that you do not know the answer to my question.

**Mr. Wallis:** Right. In our opinion you will have two levels of fines on the statute books.

**Senator Flynn:** For the same offence?

**Mr. Wallis:** For the same offence, if Bill C-55 is passed and Bill C-84 is passed. Which one is going to apply is nothing that we have any control over. It is in the hands of the minister.

**Senator Flynn:** Then we will check on that.

**Mr. Giles:** Thank you.

**Senator Flynn:** With regard to this increase in the fine, what has been your experience? Do you know of any decision or condemnation against any airline in Canada recently?

**Mr. Wallis:** Fines certainly have been levelled. As I indicated in my presentation, there is discretionary power imposed.

**Senator Flynn:** I know.

**Mr. Wallis:** So you could get an incident happening with one carrier which is known to have worked diligently to prevent the movement of people illegally from one country to another; and discretion will be used in their favour. Another carrier, which is thought to be, or known to be, not so diligent, may well find itself fined. So there is a variation, and that discretion exists.

**Senator Flynn:** You could be fined \$1, if it is a purely technical mistake, or you could be fined \$5,000 if you are dealing with an airline which has organized something.

**Mr. Wallis:** Correct.

[Traduction]

de nouveau le mois prochain dans le cadre d'un autre projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** C'est pourquoi je pose la question. Ils ont dû étudier le projet de loi C-55 et son incidence sur le projet de loi C-84 ou l'inverse. Si vous ne le savez pas, nous devrions nous renseigner. Je crois que cette tâche m'incombe.

**M. Wallis:** Il faudrait que vous vous enquerriez auprès du ministre et je ne suis pas sûr qu'il existe une réponse, c'est ce que j'essaie de dire depuis tantôt, puisque c'est une question dont nous voudrions nous-mêmes connaître la réponse.

**Le sénateur Flynn:** Vous devriez être en mesure de nous fournir cette réponse, sinon, que pourrions-nous faire?

**M. Wallis:** Comment pouvons-nous être en mesure de répondre à cette question lorsque nous ne savons même pas si le ministre est en mesure de le faire?

**Le sénateur Flynn:** Pardonnez-moi, vous avez en main le projet de loi C-55, la loi actuelle et le projet de loi C-84. Avant de venir témoigner devant nous, vous avez sans aucun doute établi un lien entre ces trois mesures législatives.

**M. Wallis:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Ma question demeure donc sans réponse. Je vais me renseigner auprès du ministre. Vous ne savez pas la réponse à ma question.

**M. Wallis:** Non. D'après nous, il y aura deux échelles d'amendes.

**Le sénateur Flynn:** Pour la même infraction?

**M. Wallis:** Pour la même infraction, si les projets de loi C-55 et C-84 sont adoptés. Nous ne sommes pas en mesure de déterminer laquelle va s'appliquer. Cela relève du ministre.

**Le sénateur Flynn:** Nous allons donc vérifier cette question.

**M. Giles:** Je vous remercie.

**Le sénateur Flynn:** En ce qui a trait à l'augmentation de l'amende, que savez-vous à ce sujet? Y a-t-il eu une décision rendue contre une compagnie aérienne au Canada récemment ou une condamnation infligée?

**M. Wallis:** Des amendes ont été perçues. Comme je l'ai dit, cette mesure est assortie d'un pouvoir discrétionnaire.

**Le sénateur Flynn:** Je sais.

**M. Wallis:** Dans le cas par exemple d'un incident mettant en cause une compagnie aérienne qui s'efforce toujours de prévenir les mouvements illégaux de personnes de pays à un autre, la décision peut être rendue en sa faveur. Une autre compagnie aérienne que l'on considère comme ne faisant pas d'efforts en ce sens pourra faire l'objet d'une amende. L'application de la règle varie donc selon le cas.

**Le sénateur Flynn:** Une compagnie pourrait donc être condamnée à une amende de 1 \$ pour une erreur purement technique et une autre à une amende de 5 000 \$ si elle est reconnue coupable d'avoir organisé des déplacements illégaux.

**M. Wallis:** C'est exact.



## [Text]

**Senator Flynn:** But your members, I suggest, are all very responsible companies and are not likely to incur a fine; or, if they are likely to, then there will be justification for it. But I do not see that you need to be worried about the increase in the amount of the maximum fine, because there is still the possibility for the court to decide that it is a technical error and therefore worthy of only a one-dollar \$1 fine or even no fine at all.

**Mr. Wallis:** We still have the situation of an international Convention, developed by Canada and supported by Canada which says that you shall not fine. What I am saying is that whether it is \$1 or \$5,000, Canada in fact is moving—and has moved in the past—against the intent of the governments of the world, not the carriers, who developed the Chicago Convention and Annex 9 to the Chicago Convention.

**Senator Flynn:** I suggest to you that if the Convention provides for what you have just said, it will be binding on the court to take it into consideration. If you have followed exactly what is provided in the Convention, I do not think that this provision will apply. In any event, we will have to find out more. You have left us in the dark to some extent with regard to this problem of the increased fine.

**The Chairman:** Senator Flynn, I have just checked with Margaret Young, and she tells me that in the present Act section 98 refers to "every person". There are several subsections which refer to offences, possible fines, etc. Proposed section 98(1) is a new section which refers to transportation companies.

**Senator Flynn:** Yes, they aim specifically at transportation companies.

**The Chairman:** And the same kind of proposed section is found in Bill C-55, and it is that discrepancy that we will have to deal with at some point, possibly with the minister.

**Senator Flynn:** I believe you mentioned that the other burden is the cost of detention.

**Mr. Wallis:** Yes.

**Senator Flynn:** But détention is not covered by this legislation.

**Mr. Wallis:** This legislation, in fact, if enacted, will increase the burden of detention.

**Senator Flynn:** Which section are you referring to?

**Mr. Vincendon:** It is not the section. The law remains the same for detention.

**The Chairman:** It is clause 12(1), and it is a new amendment. It is clause 12 of Bill C-84, which amends section 104 by adding 104.1.

**Senator Flynn:** There is no reference there to the effect that an air company is obliged to pay the cost.

**The Chairman:** It extends the detention period, which adds to the costs.

**Senator Flynn:** Yes, but it does not extend the obligation to pay.

## [Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Mais vos membres sont certainement des compagnies très responsables qui ne sont pas susceptibles de se voir condamner à une amende. Si elles le sont, elles peuvent certainement se justifier. Je ne vois pas pourquoi vous devriez vous inquiéter de la hausse du montant maximal de l'amende puisqu'on laisse au tribunal la possibilité de déterminer s'il s'agit d'une erreur technique justifiant l'imposition d'une amende de 1 \$ ou même d'aucune sanction.

**M. Wallis:** Il demeure qu'il existe une convention internationale établie par le Canada et à laquelle il a accordé son soutien qui interdit l'application d'amendes. Qu'il s'agisse de 1 ou de 5 000 \$, le Canada va ainsi, il l'a déjà fait par le passé, à l'encontre de l'intention des gouvernements du monde, non pas des compagnies aériennes, qui ont signé la convention de Chicago et l'annexe 9 à cette convention.

**Le sénateur Flynn:** Si cette convention contient bien ces dispositions, les tribunaux seraient tenus d'en tenir compte. Si vous respectez exactement la convention, je ne crois pas que la disposition en cause s'appliquera. De toute façon, il faudra obtenir plus de précisions à ce sujet. Nous demeurons quelque peu dans le noir au sujet de la hausse de l'amende.

**La présidente:** Le sénateur Flynn, je viens de consulter Margaret Young et elle m'a dit que l'article 98 de la loi actuelle impose des règles s'appliquant à tous. Il contient plusieurs paragraphes créant des infractions, des amendes éventuelles. L'article 98.1 proposé est un nouvel article se rapportant aux compagnies de transport.

**Le sénateur Flynn:** Oui, il concerne précisément les compagnies de transport.

**La présidente:** Un article semblable est également proposé dans le projet de loi C-55 à une différence près. Il nous faudrait régler cette question à un moment donné, peut-être en consultant le ministre.

**Le sénateur Flynn:** Je crois vous avoir entendu dire que l'autre fardeau qui vous était imposé était celui du coût de la détention.

**M. Wallis:** C'est cela.

**Le sénateur Flynn:** Mais la détention ne fait pas l'objet de ce projet de loi.

**M. Wallis:** Ce projet de loi, s'il est promulgué, va alourdir le fardeau de la détention.

**Le sénateur Flynn:** A quel article faites-vous allusion?

**M. Vincendon:** Il ne s'agit pas d'un article. La loi demeure inchangée à ce titre.

**La présidente:** C'est le paragraphe 12(1), une nouvelle modification. Il s'agit de l'article 12 du projet de loi C-84 qui modifie l'article 104 en créant le paragraphe 104.1.

**Le sénateur Flynn:** Il n'est nullement question ici qu'une compagnie aérienne soit tenue d'en faire les frais.

**La présidente:** Il rallonge la période de détention, en haussant par conséquent les coûts.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais il ne rallonge pas la période pendant laquelle la compagnie est tenu d'en assumer les coûts.

## [Text]

**Mr. Wallis:** The obligation to pay the fine exists already.

**Senator Flynn:** Not the fine.

**Mr. Wallis:** Sorry, the obligation to pay the detention costs exists. If you extend the period of the detention, then the costs automatically go up.

**Senator Flynn:** Where is the obligation to pay the detention costs?

**Mr. Wallis:** In the existing statutes which were enacted in 1976. I do not have a copy of them.

**The Chairman:** I believe that Ms. Young has a copy. As you can see in your copy of the bill, there are several additions under section 104.1 of the Act all bearing on detention.

**Senator Flynn:** We will have to find out, but this is a good occasion to point out that the decision of the Senate not to refer the subject matter of Bill C-55 to this committee for consideration at the same time as Bill C-84 was a bad decision and is creating problems for us.

**Senator Doyle:** Mr. Wallis, in the course of your remarks you said that you clearly recognize the urgency of this legislation. I wonder if you could expand on that comment?

**Mr. Wallis:** I think I have what I said here: "We recognize the urgency with which they acted." We do not necessarily agree with the urgency or anything else. We are merely saying that we recognize what caused the government to move so quickly. That was the intent of that comment.

**Senator Doyle:** I apologize for misinterpreting your remarks. However, you said that the government had to move, and it moved by drawing up the legislation. Still, perhaps you could expand on what you did say with regard to the urgency in which the government acted.

**Mr. Wallis:** We realized that on this occasion it was not an act of a bad airline or a naughty airline or an airline which was not obeying the rules that caused the sudden upsurge in public interest, and obviously government interest, in the movement of people over international borders—in this case into Canada. There were two incidents involving shipping. Nevertheless, as transportation companies we became caught up in the urgency which the government felt had to be placed on such action; hence, Bill C-84 and the intent of the statement which I have here. What I have written here is, "We recognize the urgency which the Canadian Government placed on the enactment of emergency legislation." That statement is neither critical nor supportive. It merely indicates that we recognize the government action as fact.

**The Chairman:** I have a general question for the witnesses. I believe you stated that you do not feel that the measures for airline security officials for processing passengers and getting them on the planes can be improved as far as security is concerned. Since we are aware that by far the greatest number of so-called bogus refugees, illegal immigrants or whatever you

## [Traduction]

**M. Wallis:** L'obligation de payer l'amende existe déjà.

**Le sénateur Flynn:** Pas l'amende.

**M. Wallis:** Je suis désolé, l'obligation de payer les coûts de détention existe déjà. Si l'on rallonge la période de détention, nos frais vont automatiquement augmenter.

**Le sénateur Flynn:** Où est stipulée l'obligation d'assumer les frais de détention?

**M. Wallis:** Dans la loi qui a été promulguée en 1976. Je n'en ai pas d'exemplaire avec moi.

**La présidente:** Je crois que M<sup>me</sup> Young en a un exemplaire. Comme vous pouvez voir dans votre exemplaire du projet de loi, l'article 1041 prévoit plusieurs nouvelles mesures ayant une incidence sur la détention.

**Le sénateur Flynn:** Il faudra examiner cela. J'en profite pour signaler que la décision du Sénat de ne pas confier l'étude de la teneur du projet de loi C-55 à ce comité en même temps que celle de la teneur du projet de loi C-84 est une mauvaise décision qui nous crée des problèmes.

**Le sénateur Doyle:** Monsieur Wallis, vous avez déclaré que vous reconnaissez clairement l'urgence de ce projet de loi. Pourriez-vous préciser votre pensée?

**M. Wallis:** Je crois que ce que j'ai dit, et j'ai le texte ici, c'est que nous reconnaissons que le gouvernement devait prendre des mesures rapidement. Nous ne sommes pas nécessairement d'accord sur l'urgence ou autre chose. Nous disons simplement que nous reconnaissons les raisons qui ont incité le gouvernement à agir aussi rapidement. Voilà ce que nous voulions dire.

**Le sénateur Doyle:** Je m'excuse d'avoir mal interprété vos remarques. Vous avez dit toutefois que le gouvernement devait agir et qu'il avait pour ce faire présenté ce projet de loi. Peut-être pourriez-vous préciser ce que vous avez dit au sujet de l'urgence du geste du gouvernement.

**M. Wallis:** Nous nous sommes rendus compte qu'à cette occasion ce n'était pas le geste d'une ligne aérienne fautive ni d'une ligne aérienne ayant désobéi aux règlements qui avait piqué soudainement la curiosité du public et, de toute évidence, du gouvernement à l'égard des individus qui traversent les frontières internationales, dans ce cas pour entrer au Canada. Dans deux incidents il s'agissait de bateaux. Il n'en reste pas moins qu'à titre d'entreprise de transport nous nous sommes trouvés pris dans cette situation que le gouvernement a considéré urgente et à la suite de laquelle il a adopté le projet de loi C-84. Ceci explique l'intention de la déclaration que j'ai ici. Ce que j'ai écrit ici: «Nous reconnaissons l'urgence de la situation qui a poussé le gouvernement du Canada à déposer une loi d'urgence.» Cette déclaration n'est ni une critique ni un appui. Elle indique seulement que nous reconnaissons comme un fait la mesure prise par le gouvernement.

**La présidente:** J'ai une question générale à poser aux témoins. Vous avez dit, je crois, qu'on ne peut améliorer, du moins en ce qui concerne la sécurité, les mesures que doivent prendre les agents de sécurité des compagnies aériennes pour s'occuper des passagers lors de l'embarquement. Comme nous savons que c'est par avion qu'arrivent de loin le plus grand



*[Text]*

wish to term them are coming by some airline, is there nothing that can be done? From your experience, can you suggest to this committee any measures that can be taken to improve the present system so that it will be more difficult for illegal immigrants to arrive?

**Mr. Wallis:** Madam Chairman, if I may, I would like to explain some of the things we are doing in conjunction with the authorities to try to achieve better protection of our national sovereignty. I would also like to express some views we have on how some of this trade can be stopped.

Let me start with the last item first. We have always said to governments that we recognize the emotional problems and the political problems of dealing with the inadmissible passenger. Talking now about the bogus trade—and not about the genuine asylum seeker—in order to stem this tide, if governments moved sufficiently quickly to refuse entry to people who clearly were making bogus claims, and made sure that they were returned with speed, that information would go back to the marketplace and to the source point. People then at the source points would realize that they were spending large sums of money in vain—and remember that some of these people are selling everything they own in order to buy their airline ticket and their passport to come here to Canada. They are in very difficult straits as individuals. Nevertheless, the fact is that if these people were refused and instantly turned around, the message would go back to the marketplace and the value of the services of the criminal organizers would diminish to the point where people would not want to participate.

It is our view that legislation should cover the instant return of people who clearly have no right to make application to remain in Canada. Madam Chairman, that is a very harsh thing to do, but the point is that it does move the message back.

**Mr. Vincendon** has just pointed out to me that I should tell you that that situation exists in many countries. In western Europe, people are being turned around instantly if their claims are clearly bogus. For example, if people living in Germany arrived in another European country seeking asylum, they would not be given an opportunity to plead their case, because the other European countries would not accept that Germany was persecuting individuals.

The question is: What are we doing to identify ways in which to improve the situation? We place great value on the development of high technological aids in order to help us in this situation, and machine-readable visas and machine-readable passports are key. At the moment, only a handful of countries are producing machine-readable passports, but the key really lies in the machine-readable visa, because there is the potential to have a machine capture the information and identify individuals, which are tasks that are presently being assigned to check-in assistants on airlines around the world.

*[Traduction]*

nombre de ce que nous appelons les faux réfugiés, les immigrants illégaux ou peu importe le nom qu'on veut leur donner, n'y a-t-il rien qu'on puisse faire en matière de sécurité? D'après votre expérience, pouvez-vous proposer à ce comité des mesures qui permettraient d'améliorer le système actuel et de rendre l'accès plus difficile aux immigrants illégaux?

**M. Wallis:** Madame la présidente, si vous le permettez, j'aimerais expliquer quelques-unes des mesures que nous prenons, de concert avec les autorités, pour mieux protéger notre souveraineté nationale. J'aimerais également vous faire part de quelques-unes de nos idées sur la façon de mettre fin à ce trafic.

Permettez-moi de commencer par le dernier aspect. Nous avons toujours dit au gouvernement que nous reconnaissons les problèmes émotifs et politiques que pose le passager non admissible. En parlant maintenant du trafic illicite—et non du véritable demandeur d'asile—pour endiguer ce courant, si les gouvernements agissent assez rapidement pour refuser l'entrée à ceux qui présentent de toute évidence de fausses demandes, et pour s'assurer qu'on les refoule rapidement, ces renseignements seraient diffusés parmi le public et atteigneraient le point d'origine. Les personnes qui se trouvent à ces points d'émigration se rendraient ainsi compte qu'elles dépensent en vain des sommes importantes—et rappelez-vous que certaines d'entre elles vendent tout ce qu'elles possèdent pour acheter leur billet d'avion et leur passeport pour venir au Canada. Elles se trouvent vraiment dans des situations difficiles. Il n'en reste pas moins que si on refuse ces personnes et qu'on les renvoie sur-le-champ, le message passe et la valeur des services des organisateurs criminels diminue au point où personne ne voudra plus participer.

Nous estimons que le projet de loi devrait traiter du renvoi instantané des personnes qui n'ont de toute évidence pas le droit de chercher asile au Canada. Madame la présidente, il s'agit là d'un geste très difficile. Il n'en reste pas moins qu'il permet de faire passer le message.

**M. Vincendon** vient tout juste de me dire de vous signaler que cette situation existe dans de nombreux pays. En Europe de l'Ouest, on renvoie les gens sur-le-champ si leur demande est de toute évidence non fondée. Par exemple, si une personne vivant en Allemagne se présente dans un autre pays d'Europe pour y chercher asile, on ne lui offrirait pas l'occasion de plaider sa cause, parce que les autres pays d'Europe n'accepteraient pas comme explication que l'Allemagne persécute des individus.

La question est la suivante: que faisons-nous pour trouver des moyens d'améliorer la situation? Nous misons surtout sur la haute technologie pour nous aider à résoudre ce problème et les visas et les passeports lisibles par machine en sont la clé. À l'heure actuelle, seule une poignée de pays émettent des passeports lisibles par machine, mais la solution réside vraiment dans le visa lisible par machine étant donné qu'on pourrait recourir à une machine pour lire l'information et pour établir l'identité des gens, tâches qui incombent à l'heure actuelle aux préposés à l'enregistrement des lignes aériennes du monde entier.



[Text]

**The Chairman:** Are you talking of the sort of machine that they use for credit cards today where you put your passport into the machine and it reads it instantly?

**Mr. Wallis:** That is right. In that way, the machine can identify bogus visas and, indeed, bogus passports. I know that the Canadian authorities also see that a system such as that has great potential. In fact, a month ago, together with the United States, we were investigating and demonstrating—for this particular group that I mentioned—the possibility of transmitting on a real-time basis photographs of documents so that questions could be asked and problems identified by experts and not merely by check-in agents who could not possibly ever become experts. High technology developments are certainly the direction in which to go.

In addition, we must be able to seek an amendment to Annex 9 of the Chicago Convention on the basis of the bilateral clause on security which many countries, including Canada, are building into their bilateral aviation arrangements. If a receiving country identifies a person as being inadmissible, then that person without documents can be returned to the point at which he boarded the aircraft, and that country will accept that individual back and deal with the situation at that stage.

We are further attempting to identify ways to achieve cooperation between governments—not just between the receiving countries, who all have the same objectives in mind, but also between the receiving countries and the source countries. As you can appreciate, that is a much more difficult task. However, we are again working with the authorities to try to achieve something along those lines, because only by solving a problem in the source country will we alleviate the difficulty.

Considering specifically the Canadian situation, by taking action in Europe at the interline points to prevent the arrival in Canada of a person who may become inadmissible, what have the airlines done? They have simply transferred the problem from Canada to a European state. In other words the problem has not gone away; it still exists. Consequently, you must go one stage further back to the point of origin, and that requires government cooperation.

Therefore, as we see the way ahead, there will be greater use of high technology to protect the individual because it will prevent inadmissible persons from making that very expensive journey in the first place, and thus will lead to some protection. Secondly, it will help cut off at the source the traffic which we are now discussing.

The next stage is to achieve cooperation among the various countries, perhaps on a bilateral basis or through international agreement. As you know, Canada is represented both at the governing council and in the general assembly of the International Civil Aviation Organization. The next meeting of the facilitation division of that organization will be held in Montreal in September 1988 and at that time governments will seek to change the language of Annex 9 to the Chicago Convention, building in added provisions. It will not necessarily be an easy task, because the objectives of developed nations such as

[Traduction]

**La présidente:** Voulez-vous parler du genre de machine qu'on utilise pour les cartes de crédit aujourd'hui. On insère le passeport dans la machine qui en fait la lecture instantanément?

**M. Wallis:** C'est exact. De cette façon, la machine peut détecter les faux visas et en fait, les faux passeports. Je sais que les autorités canadiennes fondent de grands espoirs dans ce système. En fait, il y a un mois, pour le groupe particulier dont j'ai parlé, nous avons étudié, de concert avec les États-Unis, la possibilité de transmettre dans les deux sens des photographies de documents afin que des spécialistes et non simplement des préposés à l'enregistrement qui ne pourraient probablement pas aspirer à devenir des spécialistes puissent poser des questions et cerner les problèmes. Les progrès de la haute technologie constituent certainement une avenue intéressante.

En outre, nous devons tenter de faire modifier l'Annexe 9 de la Convention de Chicago en nous fondant sur la clause bilatérale concernant la sécurité que de nombreux pays y compris le Canada, intègrent à leurs accords aéronautiques bilatéraux. Si un pays d'accueil détermine qu'une personne est non admissible, il peut alors refouler cette personne non munie de titre de transport dans le pays où elle a pris l'avion. Ce pays lui ouvrira sa frontière et réglera le problème.

Nous tentons en outre de trouver des moyens d'instaurer la coopération entre les gouvernements, non seulement des pays d'accueil—qui partagent tous les mêmes objectifs—mais également entre les pays d'accueil et les pays d'émigration. Comme vous pouvez le constater, cette tâche est beaucoup plus complexe. Toutefois, nous continuons à collaborer avec les autorités pour y parvenir étant donné qu'on ne trouvera la solution qu'en réglant le problème dans le pays d'émigration.

En égard particulièrement à la situation canadienne, en intervenant en Europe aux points de liaison intertransporteurs pour empêcher que n'arrive au Canada une personne qu'on pourrait déclarer non admissible, quelles mesures ont prises les lignes aériennes? Elles ont simplement déplacé le problème. Ce n'est plus au Canada mais à un État européen qu'il incombe de le régler. Autrement dit, elles n'ont rien réglé du tout. Il faut donc remonter plus loin que le point d'émigration et cela exige la coopération du gouvernement.

Ainsi, nous entrevoyons qu'il y aura davantage recours à la haute technologie qui protégera l'individu car elle empêchera les personnes non admissible d'entreprendre, en premier lieu, ce voyage très coûteux. Deuxièmement, ces mesures aideront à éliminer à la source le trafic dont nous parlons maintenant.

Il s'agira ensuite pour les divers pays de collaborer—peut-être au moyen d'un accord bilatéral ou international. Comme vous le savez, le Canada est à la fois représenté au Conseil et à l'Assemblée générale de l'Organisation de l'aviation civile internationale. La prochaine réunion de la Division de la facilitation de cette Organisation aura lieu à Montréal en septembre 1988 et les gouvernements tenteront alors de faire modifier le libellé de l'Annexe 9 de la Convention de Chicago, en tentant d'y incorporer de nouvelles dispositions. La tâche ne sera pas nécessairement facile étant donné la non-compatibilité des

*[Text]*

Canada, the United States and European countries will not be the same as the objectives of the Third World countries whence the majority of these people are moving. It will therefore be a lengthy debate, but that is another avenue to be pursued.

**The Chairman:** Mr. Wallis, it seems to me that that will take a long time, so I will not hold my breath.

**Mr. Wallis:** Madam Chairman, you are quite right.

**The Chairman:** As far as the high-tech aspect is concerned, would it be possible to set up these machines at the gate in the airport, for instance? All passengers go through general security, but, as you say, they could be heading off to a number of different points around the world. However, perhaps it would be a good idea to have a second check at the gate with the high-tech machines since the people boarding that Canada-bound plane are the only ones with which we are concerned. Do you think that would be the correct way to go about it?

**Mr. Wallis:** I think that is certainly the way the Canadian authorities are seeing it at this stage. Mr. Vincendon has been working particularly in this area of the usage of the machine-readable passport and visa. Perhaps he would like to add something at this point.

**Mr. Vincendon:** Madam Chairman, the process goes by stages. First of all, the Canadian government does issue machine-readable passports. Therefore Canada can identify its citizens when they are carrying their correct documents. However, that is not the problem. The problem is with people who are not citizens. There are a couple of other countries who do have machine-readable passports, such as Australia and the United States, and three or four more countries are coming on line this year with that type of document.

A passport from a Third World country will not be machine-readable. However, machine-readable visas have been developed. Australia presently uses machine-readable visas for everybody, and that includes all foreign people. So, that is a wonderful way of controlling that problem.

I believe Canada is now developing a machine-readable visa, but it is not yet in existence. Actually, a Canadian firm is at the forefront of the machine-readable visas. Australia, the U.K. and the United States use the Canadian firm. Nobody else has been able to develop anything as good at the present moment.

The Customs Department of the United States has bought 300 "reader"s from this company and are starting to deploy them at the gateways for their own reasons, such as controlling smuggling. We really do not know at this time how well they work. They have been in the trial stage up until now, but they should be able to work.

I believe Canada Immigration has asked for funds to obtain more machines. They would like to place them abroad under

*[Traduction]*

objectifs de pays industrialisés comme le Canada, les États-Unis et les pays d'Europe et de deux des pays du Tiers monde d'où viennent la plupart de ces personnes. Le débat promet de s'éterniser, mais c'est une autre avenue à explorer.

**La présidente:** M. Willis, il me semble que cela prendra du temps; je ne retiendrai donc pas mon souffle.

**M. Wallis:** Madame la présidente, vous avez tout à fait raison.

**La présidente:** En ce qui concerne cet aspect de la haute technologie, ne pourrait-on pas installer ces machines à la porte d'embarquement à l'aéroport, par exemple? Tous les passagers font l'objet d'un contrôle sécuritaire mais, comme vous le dites, ils pourraient bien partir pour un certain nombre de destinations dans le monde. Il vaudrait peut-être mieux toutefois, procéder à une seconde vérification à la porte d'embarquement au moyen de ces machines très spécialisées étant donné que nous ne nous intéressons qu'aux personnes qui montent à bord de cet avion à destination du Canada. Croyez-vous que ce serait efficace?

**M. Wallis:** Je crois que c'est certainement de cette façon que les autorités canadiennes voient les choses pour l'instant. M. Vincendon a travaillé plus particulièrement dans ce domaine de l'utilisation d'un passeport et d'un visa lisible par la machine. Peut-être aimerait-il ajouter quelque chose à ce sujet.

**M. Vincendon:** Madame la présidente, le processus comporte diverses étapes. Premièrement, le gouvernement canadien émet bel et bien des passeports lisibles à la machine. Il peut donc établir l'identité de ses citoyens lorsqu'ils sont porteurs de documents en règle. Toutefois, ce n'est pas là le problème. Le problème se pose avec les personnes qui n'ont pas la citoyenneté canadienne. Il y a deux autres pays qui délivrent des passeports lisibles par machine, par exemple l'Australie et les États-Unis. Trois ou quatre autres pays délivreront cette année ce type de document.

Un passeport d'un pays du Tiers-Monde ne pourra être lu par une machine. On a toutefois mis au point des visas de ce genre. L'Australie utilise à l'heure actuelle des visas lisibles à la machine pour tout le monde, y compris les étrangers. Voilà donc une merveilleuse façon de régler ce problème.

Je crois que le Canada procède à l'élaboration d'un visa lisible à la machine qui n'est pas encore en circulation. En fait, c'est une entreprise canadienne qui est au premier rang pour la production de ces visas. L'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis font appel à ses services. Personne d'autre ne peut le surclasser pour l'instant.

Le Bureau des douanes des États-Unis a acheté 300 lecteurs de cette entreprise et commence à les installer aux points d'entrées pour leurs propres raisons, dont l'échec à la contrebande. Comme elles sont encore à l'essai, nous ne savons pas vraiment pour l'instant dans quelle mesure ces machines répondent au besoin, mais elles devraient fonctionner.

Je crois qu'Immigration Canada a demandé que des crédits soient votés pour acheter d'autres machines. Le Ministère aimerait en installer à l'étranger, dans les ambassades et les



[Text]

the jurisdiction of embassies and consulates. However, it is at the developmental stage at the present time.

**The Chairman:** That seems to be the best possibility.

**Senator Gigantès:** I would like to refer back to what you said about source countries. When one of these ships came to Canada, the European country from which it left said it would not take it back. If we turn back an aircraft, the aircraft might have to fly back to Iran to return the Bahais because their papers are not correct or they have not been able to get any papers because the Iranian authorities would rather kill them then give them papers to get out of the country.

**Mr. Vincendon:** In that case we are talking about *bona fide* refugees. If they are *bona fide* refugees I do not think any government will turn them away.

If the Bahais, for example, came to Canada on a ship originating from Germany and it could be proved that they came from Germany where they were perfectly safe, it would be logical to send them back there. If they came directly from Iran, I do not think any country that is a signatory to the U.N. Convention would refuse these people. If these people are in a safe country, then they should not go to another country without correct documentation.

**Senator Gigantès:** In this case these people were in a safe country—Holland. They got on a ship to come here. Holland said that they would not take them back.

**The Chairman:** I believe we heard that as a suggestion or a rumour, but not as a fact. I think they are also bound by the U.N. Convention. I believe, Senator Gigantès, that was speculation.

**Senator Gigantès:** It made headlines. It may or may not be true, but the fact is that reports from Holland appeared in the newspapers. These reports stated that Holland would not take them back.

**Mr. Wallis:** I have no connection with the shipping aspect, but let me put your question into an aviation context. There have been many situations where a person is refused entry into a country and is ordered out of that country. The carrier takes the person back, but the person has no documents. Having taken him back to the point at which the airlines have been told they brought him from, he is refused entry. You could have a situation such as this—and it does happen from time to time—where we are playing shuttlecock with an individual. He is not acceptable anywhere. That has always caused problems for airlines.

If the carriers actually carry somebody, knowing that they do not have correct documentation, then they could find themselves transgressing the law when they arrive at their original point of departure.

This is why the countries involved in the group I have mentioned agree—and the airlines concur—that there needs to be language in Annex 9 to the Convention or language built into bilateral air transport agreements, which will guarantee the

[Traduction]

consulats. On en est toutefois, encore au stade de développement.

**La présidente:** Voilà qui semble être la meilleure avenue.

**Le sénateur Gigantès:** J'aimerais revenir à ce que vous avez dit au sujet des pays d'émigration. Lorsque l'un de ces bateaux est arrivé au Canada, le pays européen d'où il provenait a déclaré qu'il n'accepterait pas qu'on l'y renvoie. Si nous refoulions un avion, il se pourrait que cet appareil retourne en Iran pour y ramener les Bahais sous prétexte que leurs titres de transport ne sont pas en règle ou qu'ils n'ont pu les obtenir parce que les autorités iraniennes auraient préféré les tuer plutôt que de leur donner les papiers nécessaires pour quitter le pays.

**M. Vincendon:** Dans ce cas nous parlons de véritables réfugiés. Si c'est le cas, je ne crois pas qu'aucun gouvernement les refoulerait.

Si les Bahais, par exemple, venaient au Canada sur un bateau en provenance de l'Allemagne et qu'on pouvait prouver qu'ils viennent de ce pays où ils étaient en parfaite sécurité, il serait logique de les y renvoyer. S'ils venaient directement d'Iran, je ne crois pas qu'aucun pays signataire de la Convention des Nations Unies refuserait ces personnes. Si elles se trouvent dans un pays désigné comme sûr, elles ne devraient pas émigrer dans un autre pays sans se munir des documents nécessaires.

**Le sénateur Gigantès:** Dans ce cas ces personnes se trouvaient dans un pays sûr—la Hollande. Elles se sont embarquées sur un bateau pour venir ici. La Hollande a déclaré qu'elle ne les reprendrait pas.

**La présidente:** Je crois qu'il s'agissait d'une rumeur. Si je ne m'abuse la Hollande est également liée par la Convention des Nations unies. Il s'agissait je crois, d'une supposition, sénateur Gigantès.

**Le sénateur Gigantès:** Ça a fait les manchettes. Ce n'est peut-être pas vrai, mais le fait est que, selon les reportages parus dans les journaux, la Hollande ne les aurait pas repris.

**M. Wallis:** Je ne connais rien au transport maritime, mais plaçons-nous dans le contexte du transport aérien. Il arrive souvent qu'une personne se voit refuser l'entrée dans un pays et qu'elle soit tenue de rebrousser chemin. Même si le transporteur la ramène à son point de départ, cette personne n'a aucun papier. Une fois que la compagnie aérienne l'a ramenée à l'endroit où elle devait la ramener, cette personne est une fois de plus refoulée. Il peut se produire des situations comme celles-là, et il arrive même parfois que des personnes soient renvoyées d'un pays à un autre. C'est tout à fait inacceptable, sans compter les problèmes causés aux compagnies aériennes.

Si les transporteurs acceptent effectivement de transporter une personne, tout en sachant qu'elle n'a pas les papiers nécessaires, il se peut alors qu'ils se trouvent à transgresser la loi lorsqu'ils arrivent à leur point de départ initial.

C'est pourquoi les pays représentés au sein du groupe dont j'ai fait mention sont d'accord—et les compagnies aériennes aussi—pour dire qu'il faudrait que l'annexe de la Convention ou les accords bilatéraux sur le transport aérien garantissent



[Text]

acceptance back of an individual if he is proven to be bogus. We are talking not about the genuine refugee who is going to be killed or may be killed if he is returned, but about the fraud. So, the authorities discussing this have recognized the same concerns as yourself.

**Senator Gigantès:** If you turn a ship back before you send someone aboard to check who is on board, you do not know whether or not you are turning back genuine refugees. If the country from which the ship comes says, "I won't take them," that ship may have to take them Lord knows where. That is what has been worrying some of us.

**Senator Flynn:** We are not discussing ships; we are discussing planes.

**Senator Gigantès:** But these gentlemen are intelligent and full of the milk of human kindness. Therefore, I am interested in their opinion—much as I am passionately interested in the opinions of Senator Flynn, who gives them to me whether or not I ask for them. That is one of the things that make life in the Senate so pleasant.

Madam Chairman, I would like to make a comment. I do not understand why we are worrying about this issue. We need approximately 250,000 people coming into Canada each year to keep our population steady. Last year we said we would take 150,000 new people, and we only allowed 94,000 new people to come to Canada. We are jumping through the roof over 370 Tamils and Sikhs. I do not understand that.

**Senator Buckwold:** Who pays for the return transportation?

**Mr. Giles:** The airlines.

**Senator Buckwold:** You automatically have to pay for the return transportation?

**Mr. Giles:** It appears that way. It is getting to be a tradition.

**Senator Buckwold:** You do not send the bill to the Government of Canada?

**Mr. Giles:** No, it is usually reversed.

**Mr. Wallis:** Some people may have return coupons, and there has always been a debate as to whether the airline has the right to have the return portion if they are taking them back on that journey. That has raised questions here in Canada which have never been entirely settled.

In the vast majority of cases—almost reaching 100 per cent—the airline carries the bill.

**Senator Buckwold:** Whether you are innocent or guilty?

**Mr. Giles:** We are always presumed guilty.

**Senator Buckwold:** At an earlier date we discussed the responsibility of collecting immigration documents. When you go to a hotel in Europe—or at least many countries in Europe—they take your passport. That seems pretty fundamental to me.

[Traduction]

explicitement la réadmission des faux réfugiés renvoyés à leur point de départ. Nous ne parlons pas ici des véritables réfugiés renvoyés à leur point de départ. Nous ne parlons pas ici des véritables réfugiés qui risquent d'être tués s'ils sont renvoyés, mais bien des imposteurs. Donc, les autorités qui envisagent cette solution ont les mêmes préoccupations que vous.

**Le sénateur Gigantès:** Lorsque vous ordonnez à un navire de rebrousser chemin sans envoyer d'abord quelqu'un pour vérifier l'identité de ceux qui se trouvent à bord, vous ne pouvez savoir si vous renvoyez ou non de véritables réfugiés. Si le pays d'où vient le navire en question refuse de reprendre ces personnes, Dieu seul sait où celles-ci seront débarquées. C'est précisément ce qui inquiète certains d'entre nous.

**Le sénateur Flynn:** Il n'est pas question de navires ici, mais bien d'avions.

**Le sénateur Gigantès:** Mais ces messieurs sont doués d'intelligence et sont, j'en suis sûr, sensibles au sort de leurs semblables. Par conséquent, leur opinion m'intéresse tout autant que celle du sénateur Flynn qui me la donne sans que je la lui demande. C'est d'ailleurs un des aspects qui rend la vie au Sénat si plaisante.

Madame la présidente, j'aimerais faire un commentaire. Je ne comprends pas pourquoi nous nous inquiétons de cette question. Le Canada a besoin d'environ 250 000 immigrants par année pour maintenir sa population au niveau actuel. L'an dernier, nous prévoyions accueillir 150 000 nouveaux immigrants et nous n'en avons finalement accueilli que 94 000. Pourtant, nous nous permettons de refouler cavalièrement au-delà de 370 Tamouls et Sikhs. Je ne comprends pas.

**Le sénateur Buckwold:** Qui assume les frais de transport pour le retour?

**M. Giles:** La compagnie aérienne.

**Le sénateur Buckwold:** Vous êtes automatiquement tenus d'assumer ces frais?

**M. Giles:** Il semble que c'est ce qui se fait de plus en plus souvent.

**Le sénateur Buckwold:** Vous n'envoyez pas la facture au gouvernement du Canada?

**M. Giles:** Non, c'est généralement l'inverse.

**M. Wallis:** Il arrive que certaines personnes aient des billets de retour, et cette situation a toujours posé un problème au sens où l'on se demande si la compagnie aérienne a le droit de prendre ce billet de retour, lorsqu'elle ramène son détenteur à son point de départ. Cette question a soulevé beaucoup d'interrogations ici, au Canada, et n'a jamais été vraiment réglée.

Dans la vaste majorité des cas—presque 100 p. 100 des cas, en fait—c'est la compagnie aérienne qui paie la facture.

**Le sénateur Buckwold:** Qu'elle soit ou non coupable?

**M. Giles:** Nous sommes toujours présumés coupables.

**Le sénateur Buckwold:** Il y a quelque temps, nous avons discuté de la responsabilité de prendre les papiers d'immigration. Lorsque vous arrivez dans un hôtel, dans beaucoup de pays d'Europe à tout le moins, on vous demande de remettre votre passeport. Ça me semble assez fondamental.

[Text]

**Senator Hébert:** They do not take mine. I refuse to give it to them.

**Senator Buckwold:** Yes, but I like to have a room. At any rate, I realize that you have answered that question already.

**The Chairman:** Yes, they have.

**Senator Doyle:** Are there agencies known to the travel industry that deal in the preparation of travel documents—tickets and passports—that are sufficiently well known to the carriers? When the carriers see a large batch of these agencies' customers coming through the turnpikes, do they say, "Trouble again"? Are they that well known? We hear a great deal about people who work the beat in Hong Kong and other trouble spots of the world.

**Mr. Giles:** Senator Doyle, I do not think it is as simple as that. We have all had many experiences and know that there are, if you will, agencies or organizers.

**Senator Buckwold:** Or airlines?

**Mr. Giles:** I am not aware of any airlines, no. That would be self-destructive. Why would an airline want to do that?

But, Senator Doyle, you bring up something that is important to us, because this whole thing is an emotional subject. We are talking about the "poor refugee". We are not in a position to be saying what one should do with genuine refugees, but we all have our own opinions as private individuals.

There are always exceptions, but we have all had an experience where we know that refugees have been organized, and often in safe places—they may be located throughout Europe with some sort of temporary accommodation and authority—by unscrupulous merchants who will guarantee their safe passage. They will be provided with tickets and documents that are sometimes fraudulent and sometimes borrowed. In my opinion, this is where the majority of them are coming from, and we sympathize with genuine refugees.

As a Canadian, I believe there is room for a lot of immigrants. But it is disturbing to see a merchant using Canada as a product. In this case the poor people are safe, but it is an economic thing. They are being sold entry into Canada where, because of Canadian generosity, they have quick access to many social benefits and this type of thing. The organizer is our problem. If we could stop the organizers of this group, we could take some of these pawns out of their hands.

This is a complex subject and there is a tremendous amount of emotion surrounding it. Mr. Wallis mentioned the efforts that the Canadian Immigration Department—and all three of us are involved in this—is undertaking in trying to look at it on a worldwide basis with the authorities of other countries. You mentioned a ship being turned around. It is common for us, and has been in the last few years, to see, as an airline, our people intercepting a fraudulent document and turning people

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Ils ne prennent pas le mien, car je refuse de le leur remettre.

**Le sénateur Buckwold:** Oui, mais il me faut une chambre. Enfin, vous avez déjà répondu à cette question.

**La présidente:** Effectivement.

**Le sénateur Doyle:** Y a-t-il dans l'industrie du tourisme, des agences qui s'occupent de la préparation des titres de voyage—billets et passeports—et qui sont assez bien connues des transporteurs? Lorsque les transporteurs voient un grand nombre de clients de ces agences passer les tourniquets, est-ce qu'ils craignent d'avoir encore des problèmes. Ces agences sont-elles si connues? Nous avons beaucoup entendu parler de personnes qui font des affaires d'or à Hong Kong et dans d'autres points névralgiques du globe.

**M. Giles:** Sénateur Doyle, ce n'est pas aussi simple que cela. Nous avons tous eu connaissance de situations du genre et nous savons tous qu'il existe des agences ou des organisateurs qui se livrent, si vous voulez, à ce genre d'activités.

**Le sénateur Buckwold:** Ou des compagnies aériennes?

**M. Giles:** Je n'en connais aucune qui le fait. Ce serait un pur suicide. Pourquoi voudriez-vous qu'une compagnie aérienne fasse cela?

Mais vous soulevez là, sénateur Doyle, un point qui nous semble important, parce que toute cette question est empreinte de beaucoup d'émotivité. Nous parlons ici des «pauvres réfugiés». Il ne nous incombe pas de décider ce qu'il convient de faire avec les véritables réfugiés, mais il reste qu'à titre de simples citoyens, nous avons tous une opinion personnelle là-dessus.

Il y a toujours des exceptions, mais nous savons tous qu'il existe des commerçants sans scrupules qui font venir des réfugiés, leur trouvent temporairement un toit, souvent dans des endroits sûrs—dans l'un ou l'autre des pays d'Europe—et leur promettent de leur trouver une terre d'asile où ils seront admis sans difficulté. Ils leur fournissent les billets et les papiers nécessaires, lesquels sont, soit frauduleux, soit empruntés. A mon avis, c'est par cette filière que passent la majorité des réfugiés et je sympathise avec les vrais réfugiés.

En tant que Canadien, je crois que notre pays est en mesure d'accueillir bon nombre d'immigrants. Il m'est toutefois désagréable de penser que l'on peut se servir de mon pays comme d'un produit. Dans ce cas, la sécurité des intéressés n'est pas compromise, c'est plutôt une question économique. On leur vend leur droit d'entrer ici, parce qu'on sait que grâce à la générosité du Canada, ils auront vite accès à divers avantages sociaux et à divers programmes d'aide. Ce sont les organisateurs qui nous posent des problèmes. Si nous pouvions les arrêter, nous leur enlèverions du même coup leurs atouts.

C'est là une question complexe qui soulève beaucoup d'émotivité. M. Wallis a mentionné les efforts entrepris par le ministère canadien de l'Immigration—auxquels nous participons tous les trois—pour essayer d'évaluer la situation mondiale avec le concours des autorités des autres pays. Vous avez donné l'exemple d'un navire obligé de rebrousser chemin. Il nous arrive souvent—même ces dernières années—à titre de compagnie aérienne d'intercepter des passagers munis de faux



[Text]

over to the local authorities only to meet them in the hallways an hour later. I know that this has occurred specifically on more than one occasion. Our people would say, "What are you fellows doing here?" They would reply, "Oh, they told us to try another airline." Because this is an emotional problem there is an inclination to pass it down the line. In a lot of cases the airlines are at the end of that line. In some cases I wonder if some people are saying, "We cannot solve it, but if we fine the airlines and they find a way to solve the problem it will be taken care of." But in a lot of cases it is impossible.

By working with this group, which includes both the authorities and the airlines of other countries, we are saying that it is a worldwide problem and should not be passed from the authorities to the airlines. We do not think that the government of a country should pass it off to another government of another country.

Recently, we have been heartened by the fact that the group that we are talking about is beginning to say, "Yes, it is a world problem and we all have to take our share of it. We will face the problem in our country and not pass it on to you." This seems to be the philosophy that is emerging now. As that sort of thing develops, we hope to see the clearer separation of the genuine refugee from this merchandizing of people. I hope so.

We are in this because of the technical side and because we are the transporters and are used by both groups. We are trying to look at it on a worldwide basis, along with the authorities, to try to tell you what we can and cannot do. We are working hard on the technical side of things to meet these challenges as they come along.

I would like to leave you with this thought: You are dealing with travellers. Approximately 99 per cent of our passengers are legitimate travellers. They are tourists and traders and are important to us and to Canada for tourism. We have to be careful of what we do and how we do it, because we will inhibit the movement and the clearance of people who are important to this country in tourism and trade.

Sorry for the speech, but I feel strongly about that.

**Mr. Vincendon:** To answer your question, in the past we have determined that certain agents are organizing travel.

I used to work for an airline before. We found an agent in Turkey who was funnelling people into the United States, charging them enormous amounts of money and getting them to the United States without documents. Through our own security people, and getting the cooperation of the Turkish government, we managed to have this agency seized and closed. It is not always easy to get the cooperation of the national government, but it can happen.

In another recent case we knew what agent was organizing it. There were hundreds of people coming up from Brazil on vacation and we, as well as the Department of Immigration, knew that this movement was organized. These people did not require visas, they had a valid Brazilian document and came

[Traduction]

papiers et de les renvoyer aux autorités locales pour finalement les revoir dans les corridors une heure plus tard. Nous savons que cela s'est produit plus d'une fois. Nous leur disons alors: «Qu'est-ce que vous faites ici?», et ils nous répondent: «Ils nous ont dit d'essayer une autre compagnie aérienne». Pour des raisons humanitaires, nous avons tendance à fermer les yeux. Dans bien des cas, la compagnie aérienne représente le dernier obstacle à franchir. Dans certains cas, on se dit qu'en mettant les compagnies aériennes à l'amende, on va peut-être régler le problème, mais cela est loin d'être le cas tout le temps.

En travaillant au sein de ce groupe qui réunit à la fois les autorités et les lignes aériennes des autres pays, nous tenons pour acquis qu'il s'agit d'un problème d'envergure mondiale et que, par conséquent, il faut cesser de se renvoyer la balle de l'un à l'autre.

Récemment, nous avons été encouragés de constater que le groupe dont nous parlons commence à reconnaître aussi que ce problème en est un d'envergure mondiale et que chaque pays doit prendre ses responsabilités. Cette conception est de plus en plus répandue à l'heure actuelle. Si elle continue à gagner du terrain, nous pourrions plus facilement distinguer les véritables réfugiés de ceux qui font les frais de ce commerce douteux. Enfin, je l'espère.

Si nous sommes mêlés à ce débat, c'est en raison de l'aspect technique et du fait que nous sommes les transporteurs. Nous essayons, de concert avec les autorités, d'examiner la situation d'un point de vue mondial pour essayer de déterminer où nous pouvons et où nous ne pouvons pas intervenir. Nous faisons d'énormes efforts, du point de vue technique, pour surmonter les obstacles à mesure qu'ils se présentent.

J'aimerais terminer en vous rappelant que nous traitons avec des voyageurs. Environ 99 p. 100 de nos passagers sont des voyageurs légitimes. Ce sont des touristes et des commerçants qui sont importants, tant pour nous que pour l'industrie du tourisme au Canada. Il nous faut donc intervenir avec prudence, sinon nous risquons de nuire au déplacement et au dédouanement de voyageurs qui contribuent à l'essor de nos industries touristiques et commerciales.

Je m'excuse d'avoir pris tant de temps, mais j'estime que ce que j'avais à dire était important.

**M. Vincendon:** Pour répondre à votre question, par le passé, nous avons découvert que certains agents organisaient effectivement des voyages du genre.

À l'époque où j'étais à l'emploi d'une compagnie aérienne, nous avons découvert qu'un agent en Turquie s'organisait pour faire entrer des gens aux États-Unis sans papiers, moyennant d'énormes montants d'argent. Grâce à nos services de sécurité et aussi à la collaboration du gouvernement turc, nous avons finalement obtenu la fermeture de cette agence. Ce n'est pas toujours facile d'obtenir la collaboration des gouvernements étrangers, mais cela arrive.

Récemment dans un autre cas, nous savions qui était l'instigateur des voyages. Des centaines de personnes revenaient de vacances au Brésil et nous, ainsi que le ministère de l'Immigration, savions que ce mouvement était organisé. Ces personnes n'avaient pas besoin de visa; elles arrivaient donc ici avec un



[Text]

here to ask for refugee status. We knew who was organizing it, but we could not stop them. Eventually, a visa requirement was enacted and then it was stopped immediately. But there are certain cases where we know what is happening but there is nothing that we can do.

**Senator Lewis:** As far as documentation is concerned, the bill uses words such as "such valid and subsisting visa, passport or travel document." I presume that those would be the alternatives.

What would a travel document be? Would that be the ticket?

**Mr. Vincendon:** No; it could be something other than a passport. For instance, there are refugee documents that are not passports or visas. "Laissez passer" is what they mean. To generalize, it is not the question of the ticket, it is just the piece of paper.

**Senator Lewis:** That is what I wondered. Possibly it is defined in the original act.

**Mr. Giles:** If I may comment from a Canadian viewpoint, your landed immigrant has a document which is called a "Form 1000", which is one of the documents. He is not entitled to a passport because he is not yet a citizen, but his status is recorded on a "Form 1000". That would be an alternative document.

**Senator Lewis:** I see.

**Senator Gigantès:** And he can enter into the U.S. for that?

**Mr. Vincendon:** No; Canada.

**Mr. Giles:** It is in lieu of a document. It shows that you have status in that country and that you would be allowed to return to that country.

**Senator Lewis:** Who would issue that, then? Which country?

**Mr. Giles:** In the case am talking about it would be the Canadian government. If you were to immigrate to Canada, this would be the first thing that you would receive prior to the three years which are required, and other things, to become a citizen, at which time you would perhaps keep that as a souvenir or turn it in and you would probably have a Canadian passport.

**Senator Lewis:** But that is only when you arrive here?

**Mr. Giles:** It is when you are accepted here. "Landed" is the technical word that they use.

**Senator Lewis:** Yes, but they would not have it before they got on the airplane?

**Mr. Wallis:** No, but, for example, coming from a refugee camp you may have been given other documents which enable you to travel which would be acceptable.

**Senator Lewis:** I see.

[Traduction]

passport brésilien en cours de validité et demandaient le statut de réfugié. Nous savions qui organisait ces voyages, mais nous ne pouvions l'arrêter. Finalement, on a décidé d'exiger un visa et l'afflux a immédiatement cessé. Toutefois, il arrive parfois que nous soyons parfaitement au courant de ce qui se passe, mais que nous soyons tout à fait impuissants à faire quoi que ce soit.

**Le sénateur Lewis:** Au sujet des papiers nécessaires, le projet de loi mentionne: «le visa, le passeport ou le titre de voyage en cours de validité». Je présume que ce sont là les possibilités?

Qu'est-ce qui constitue un titre de voyage? Est-ce le billet?

**M. Vincendon:** Non, ce peut être autre chose qu'un passeport. Par exemple, certains réfugiés ont des papiers qui ne sont ni des passeports, ni des visas. On veut parler ici de «laissez-passer». De façon plus générale, ce n'est la question du billet; c'est plutôt celle d'avoir le document requis.

**Le sénateur Lewis:** C'est ce que je me demandais. Sans doute y a-t-il une définition dans la loi initiale.

**M. Giles:** Pour vous donner un exemple, l'immigrant reçu reçoit un document appelé «Formule 1 000.» C'est un document parmi d'autres. Il n'a pas droit à un passeport—puisque'il n'est pas encore citoyen canadien—mais son statut est inscrit sur une formule 1 000. Ce pourrait être un autre type de papier jugé acceptable.

**Le sénateur Lewis:** Je vois.

**Le sénateur Gigantès:** Il peut entrer aux États-Unis avec ça?

**M. Vincendon:** Non, au Canada.

**M. Giles:** Ce document lui tient lieu de papier. Il prouve qu'il a un statut dans ce pays et qu'il peut y retourner.

**Le sénateur Lewis:** Qui émet ce document, alors? Quel pays?

**M. Giles:** Dans l'exemple que je vous donne, ce serait le gouvernement canadien. Si vous immigriez au Canada, c'est le premier document qui vous est remis avant que vous n'ayez rempli les formalités nécessaires pour devenir citoyen canadien; par exemple, avant que vous n'ayiez résidé ici pendant au moins trois ans, après quoi vous pouvez garder ce document en souvenir ou le remettre lorsque vous faites une demande de passeport canadien.

**Le sénateur Lewis:** Ce document vous est remis seulement quand vous arrivez ici?

**M. Giles:** Seulement quand vous êtes admis ici, c'est-à-dire, selon le terme technique utilisé, quand vous êtes «immigrant reçu».

**Le sénateur Lewis:** Oui, mais vous ne pouvez avoir ce document en votre possession au moment où vous prenez l'avion?

**M. Wallis:** Non, mais si vous arrivez par exemple d'un camp de réfugié, vous pouvez présenter d'autres documents également acceptables.

**Le sénateur Lewis:** Je vois.

[Text]

**The Chairman:** Honourable senators, we have kept our witnesses a considerable period of time and we are very grateful for their comments and advice to us today. We thank you very much, gentlemen, for being with us.

Honourable senators, we will meet again tomorrow morning at 9:30.

The committee adjourned.

[Traduction]

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons retenu nos témoins assez longtemps et nous les remercions de leurs commentaires et de leurs conseils. Je vous remercie beaucoup, Messieurs, de votre présence parmi nous.

Honorables sénateurs, notre prochaine réunion aura lieu demain à 9 h 30.

Le Comité suspend ses travaux.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the International Air Transport Association:*

Mr. Rodney Wallis, Director, Facilitation and Security;  
Mr. Eric Vincendon, Manager, Facilitation.

*From the Air Transport Association of Canada:*

Mr. E. David Giles, Vice-President, Airport Operations.

*De l'Association du transport aérien international:*

M. Rodney Wallis, directeur, Facilitation et sécurité;  
M. Eric Vincendon, chef de Facilitation.

*De l'Association du transport aérien du Canada:*

M. E. David Giles, vice-président, Opérations aéroportuaires.





Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Legal and  
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques et  
constitutionnelles**

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Thursday, October 22, 1987

Le jeudi 22 octobre 1987

**Issue No. 37**

**Twelfth proceedings on:**

Consideration of Bill C-84, "An  
Act to amend the Immigration Act, 1976  
and the Criminal Code in  
consequence thereof"

---

**Fascicule n° 37**

**Douzième fascicule concernant:**

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976  
et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel»

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (or Frith)
Flynn	*Murray (or Doody)
Gigantès	Robertson
Grafstein	Stanbury

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (ou Frith)
Flynn	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Robertson
Grafstein	Stanbury

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 22, 1987  
(48)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:36 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Doyle, Flynn, Gigantès, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson and Stanbury. (9)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Buckwold and Spivak. (2)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Refugee Status Advisory Committee:*

Mr. J. B. Stern, Chairman;

Mr. Sergio Poggione, Acting Director of Operations;

Mr. James Trottier, Legal Advisor, Department of External Affairs.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witnesses made statements and answered questions.

At 10:57 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Andrew N. Johnson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 OCTOBRE 1987  
(48)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 36 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Flynn, Gigantès, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (9)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Buckwold et Spivak. (2)

*Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*Du Conseil consultatif du statut de réfugié:*

M. J. B. Stern, président;

M. Sergio Poggione, directeur intérimaire des opérations;

M. James Trottier, conseiller juridique, ministère des Affaires extérieures.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

Les témoins font un exposé et répondent aux questions.

À 10 h 57, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 22, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, with us this morning for our study on Bill C-84 we have Mr. Joe Stern, Chairman of the Refugee Status Advisory Committee; Mr. Sergio Poggione, Acting Director of Operations of that Committee; and Mr. James Trottier, Legal Advisor and Liaison Officer for the Refugee Status Advisory Committee, who is from the Department of External Affairs.

Gentlemen, we are pleased to have you with us today. Mr. Stern, I understand that you have an opening statement.

**Mr. J. B. Stern, Chairman, Refugee Status Advisory Committee:** Thank you, Madam Chairman. I greatly appreciate the opportunity to make comments before this committee and to make myself available to answer questions. It is clear from the way in which you have approached your deliberations on this bill that you understand the profound importance of this legislation and the companion bill in terms of Canada's treatment, and future treatment, perhaps for decades to come, of refugees who seek protection or sanctuary in Canada.

As you know, I am here as Chairman of the Refugee Status Advisory Committee. That is the body which exists under the present Immigration Act to advise the minister on the merits of claims made by refugee claimants in Canada. The committee is called an advisory committee, but in recent years it has become the *de facto* decision-making body.

I want to speak to that, because there is an element of the way in which the present act is structured that has much to do with the underlying rationale of the new legislation.

I am not in a position to testify before you on the constitutionality of these proposals. I know that you have heard from expert witnesses with much experience and who have provided you with much advice in that area. I would like to discuss several things. With your indulgence I would like to make a few philosophical comments and then deal specifically with three clauses of the bill, namely, clauses 5, 8 and 9. I will, of course, be pleased to respond to questions that you may have on other parts of the legislation, but those three clauses concern me more than the other parts of the legislation.

Clauses 5 and 8 concern me because I believe that, as they are now written, the possibility exists that genuine refugees will be refouled from Canada without being given a hearing. Whatever attitude one may have toward refugee procedures, and whatever measures may be put in place to speed those procedures or to expedite the process, I know of no way to determine whether a person is in need of protection other than to interview that person, to hear what he or she has to say and

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi C-84, loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

**Le sénateur Joan Neiman** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, pour notre étude du projet de loi C-84, nous accueillons ce matin M. Joe Stern, président du Comité consultatif du statut de réfugié, ainsi que MM. Sergio Poggione, directeur intérimaire des opérations et James Trottier, conseiller juridique et agent de liaison du comité, qui vient du ministère des Affaires extérieures.

Messieurs, nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui. Monsieur Stern, je crois comprendre que vous avez une déclaration préliminaire à faire.

**M. J. B. Stern, président du Comité consultatif du statut de réfugié:** Merci madame la présidente. Je suis très heureux de pouvoir prendre la parole devant le comité et répondre à ses questions. Il est clair, d'après la façon dont vous avez mené vos travaux sur ce projet de loi, que vous comprenez toute son importance et celle du projet de loi complémentaire pour ce qui est du traitement réservé par le Canada, aujourd'hui et à l'avenir, et peut-être pendant des décennies, aux réfugiés qui demandent protection ou asile au Canada.

Comme vous le savez, je suis ici en tant que président du Comité consultatif du statut de réfugié. Aux termes de l'actuelle Loi sur l'immigration, notre organisme est chargé de conseiller le ministre sur le bien-fondé des demandes formulées par ceux qui revendiquent le statut de réfugié. Il porte le nom de comité consultatif, mais au cours des dernières années, il est devenu dans les faits un organisme décisionnel.

Je veux justement en parler parce qu'il y a un élément de la structure de la loi actuelle qui touche de près le principe sur lequel repose le nouveau projet de loi.

Je ne suis pas en mesure de vous parler de la constitutionnalité de ces propositions. Je sais que vous avez entendu les témoignages de spécialistes chevronnés qui vous ont bien conseillés sur ce sujet. Mais il y a plusieurs points dont j'aimerais discuter. Avec votre permission, j'aimerais formuler quelques observations de principe, puis traiter plus précisément de trois articles du projet de loi, les articles 5, 8 et 9. Je serai heureux naturellement de répondre aux questions que vous voudrez bien me poser sur d'autres parties du projet de loi, mais ces trois articles me préoccupent davantage.

Pour ce qui est des articles 5 et 8, je crains que, dans leur version actuelle, de véritables réfugiés ne risquent d'être renvoyés dans leur pays par le Canada sans pouvoir être entendus. Quoi qu'on pense des formalités relatives aux réfugiés et quelles que soient les mesures prises pour les faciliter ou accélérer le processus, je ne connais pas d'autres moyens de déterminer si une personne a besoin de protection que de l'interroger, de la laisser parler et de tirer des conclusions du témoignage



## [Text]

to form some conclusion from the testimony given. Clauses 5 and 8 exclude certain individuals from a hearing, and I think that may be a serious problem with the legislation.

Before I get to that, I would like to speak briefly to clause 9. That, of course, is the clause which, for some reason, the press has seized upon. Perhaps it is the spectre that some of those saintly people who have worked with refugees in Canada will find themselves in jail cells for acting according to conscience. It is not who may be arrested about which I wish to speak, but the underlying philosophy of clause 9, which I believe is at the crux of the whole issue in the debate on refugee procedures in Canada.

Clause 9 criminalizes the act of assisting a refugee to come to Canada if that person—and I quote from the act—is "... not in possession of valid and subsisting visas, passports or travel documents ...".

The principle reflected in this clause, and in the legislation generally, is that an individual has no right to present himself or herself in Canada to make a refugee claim unless he or she has come to Canada at our invitation and with our concurrence. That attitude is certainly consistent with the approach which, in the past, has been taken to international law. Certainly, until this century, and indeed until the end of the Second World War, relations between states were considered to be the sole concern of international law, and sovereignty formed the cornerstone of international law. It was understood that states had absolute control over their own territory.

There was a problem with that. There occurred during the Second World War—and it became evident after the Second World War—the idea that people had no right to flee to protect themselves unless they were given that right by a state, by the issuance of a passport or visa. It meant that millions of people were trapped in Europe in particular—people who had no right to flee. As you know, Canada, among other countries, even turned people back who had had the audacity to come to this country without proper documents.

When the camps in Europe were opened—at Auschwitz, Buchanwald, Bergen-Belsen, and Dachau—and when the Nuremberg trials convened, and the full horror of what had happened to individuals became evident, the world community decided that it could not again afford to take so lightly the rights of individual human beings to survive, and the community began working on means to provide rights to individuals. The first was the Declaration of Human Rights. But that was a declaration. It embodied noble principles, but it contained no obligations for states.

However, the Geneva Convention was different and unique, because the Geneva Convention reversed the whole nineteenth century attitude on reignty. The Geneva Convention said that in light of the experiences that we had had, in Europe in particular, we had to reverse the concepts of rights and responsibilities that existed prior thereto. Under the Geneva Convention the rights would rest with the individual, not with the state, and the responsibility would not fall upon the individual, but upon the state, to provide protection to that individual. So prior to the Geneva Convention, if a person wanted to come to

## [Traduction]

entendu. Les articles 5 et 8 interdisent à certaines personnes de se faire entendre et je pense que c'est un des graves problèmes du projet de loi.

Avant d'en discuter davantage, j'aimerais parler rapidement de l'article 9. Il s'agit bien sûr de celui autour duquel la presse a fait beaucoup de bruit pour une raison ou une autre. C'est peut-être par crainte que ceux qui se sont dévoués pour les réfugiés au Canada ne se retrouvent en prison pour avoir agi en conscience. Ce n'est pas de ceux qui peuvent être arrêtés dont je veux parler, mais du principe sur lequel repose l'article 9 qui, selon moi, est au cœur du débat sur les formalités relatives aux réfugiés au Canada.

L'article 9 rend coupable d'une infraction quiconque aide à entrer au Canada une personne, et je cite l'article de la loi, «non munie d'un visa, d'un passeport ou d'un titre de voyage en cours de validité ...».

Selon le principe sur lequel s'appuie cet article, et l'ensemble du projet de loi, personne n'a le droit de se présenter au Canada pour revendiquer le statut de réfugié à moins que nous ne l'y ayons invitée ou que nous n'y ayons consenti. Cette position est assurément conforme à l'approche adoptée par le droit international. Jusqu'au début du xx<sup>e</sup> siècle et, en fait, jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, les relations entre les États étaient la seule préoccupation en droit international et la souveraineté était sa pierre angulaire. Il était entendu que les États avaient le contrôle absolu sur leur territoire.

Cette règle causait un problème. En effet, durant la Seconde Guerre mondiale, et de façon encore plus évidente après, on s'est aperçu que personne n'avait le droit de fuir pour se protéger à moins d'en avoir reçu la permission d'un État, au moyen d'un passeport ou d'un visa. C'est donc dire que des millions de gens étaient retenus en Europe, en particulier, parce qu'ils n'avaient pas le droit de fuir. Comme vous le savez, le Canada, entre autres, a même renvoyé dans leur pays ceux qui avaient l'audace de venir chez nous sans posséder les documents voulus.

Quand les camps de concentration ont été créés en Europe, à Auschwitz, Buchanwald, Bergen-Belsen et Dachau, et quand les procès de Nuremberg ont débuté et ont fait connaître toute l'horreur du drame qui s'était produit, il a été décidé, dans le monde entier, qu'on ne pouvait plus prendre autant à la légère les droits des êtres humains à la vie et on s'est mis à chercher des moyens de les leur assurer; le premier a été la Déclaration universelle des droits de l'homme. Mais il ne s'agissait que d'une déclaration. Elle formulait de nobles principes, mais n'imposait aucune obligation aux États.

En revanche, la Convention de Genève était différente et unique en son genre parce qu'elle inversait complètement l'attitude qu'on avait au xix<sup>e</sup> siècle sur la souveraineté. Elle précisait que, vu les expériences vécues, en Europe en particulier, nous devons modifier notre conception des droits et des responsabilités telle qu'elle avait été jusque-là. Aux termes de la convention, les droits allaient appartenir à l'individu, et non à l'État, et la responsabilité d'assurer sa protection non pas à lui-même mais à l'État. C'est donc dire qu'avant la Convention de Genève, celui qui voulait entrer au Canada avait la respon-



## [Text]

Canada he had the responsibility to apply and Canada had the right to refuse him. After the Geneva Convention, individuals had the right to come and Canada had the obligation and responsibility to protect them. That is my understanding of what the Geneva Convention is all about, because if it were not for those principles, we would not need a convention. If it is not to allow people to move spontaneously, to have within their own hands the power to save themselves, then what is the need for the Geneva Convention?

Countries that are humane by tradition will continue to be humane. Before the convention was in place, in most instances but not always, Canada accepted people on a compassionate basis. People came here who were in desperate need of protection and found opportunities to build new lives for themselves. However, the convention created obligations upon the country and gave rights to individuals. It seems to me that there is a danger that this legislation will eradicate those rights. Indeed, to refuse a refugee who has in his or her possession no valid and subsisting visa, passport or travel document is to put that refugee in imminent danger, in the same position as those who lived in Europe in the 1930s and throughout the war.

Of course, all this has been very much a part of the debate. The debate has talked about the illegal movement of people. It has talked about queue-jumpers. It has talked about abuse of our immigration system. I do not believe that persons who come to Canada from a situation in which they have a well-founded fear of persecution are abusing Canada's law by coming here without a visa. I, of course, put myself in the position of being corrected by officials of the Immigration Commission if I misunderstand the Convention, but it seems to me that that is what the Convention is all about and that is why clause 9 is so troubling. I believe that it takes more than the spectre of penalties, more than the possibility that groups will be harassed because of the way in which the legislation is written, even more than the possibility of involvement in the movement of refugees to Canada, to justify these wide searches for evidence or for documents.

I expect that under this legislation there is the possibility that certain groups—particularly those that have a political orientation such as those concerned about the situation in Central and South America—will find themselves the targets of searches for their membership lists and their donors, people who, for example, have become part of the North American network of letting it be known that if a person is in danger in the United States there is a way to come to Canada, that they will assist them, that they will meet them, and that they will provide them with instruction and perhaps with funds. All these activities are criminalized under this legislation.

I am concerned about who will be the subject of these searches and what will be the motivation. The power to search would have to rest upon evidence that individuals are being brought to Canada or in some way assisted or encouraged to come to Canada without the necessary documentation, but the target of such searches might well be based on other criteria, such as Canada's security interests, matters that I think should be divorced from refugee consideration. I shall not belabour these points, but I will be happy to expand upon what I have said with respect to the legislation.

## [Traduction]

sabilité de présenter une demande et le Canada avait le droit de la refuser. Et après son adoption, les étrangers avaient le droit d'entrer au Canada et le Canada avait l'obligation et la responsabilité de les protéger. Autant que je sache, c'est le sens de la convention, parce que si ce n'était de ces principes, elle ne serait d'aucune utilité. En effet, à quoi servirait-elle si ce n'était de permettre aux individus de se déplacer librement et de leur laisser le pouvoir de protéger leur existence?

Les pays humanitaires par tradition, continueront de l'être. Avant l'adoption de la convention, le Canada, dans la plupart des cas, mais pas toujours, acceptait des étrangers pour des motifs de compassion. Ceux qui venaient ici avaient désespérément besoin de protection et trouvaient l'occasion de refaire leur vie. Cependant, la convention imposait des obligations au pays et accordait des droits aux individus. À mon avis, ce projet de loi risque de supprimer ces droits. En effet, en refusant un réfugié non muni d'un visa, d'un passeport ou d'un titre de voyage en cours de validité, on l'expose à un danger imminent, tout comme ceux qui vivaient en Europe dans les années 30 et durant la guerre.

Bien entendu, toute cette question a été au cœur du débat. On a parlé de déplacements illégaux, de ceux qui passent avant leur tour, de l'abus de notre système d'immigration. Je ne crois pas que ceux qui arrivent au Canada parce qu'ils craignent à juste titre d'être persécutés abusent de la loi canadienne en entrant non muni d'un visa. Les fonctionnaires de la Commission de l'immigration pourront me reprendre si j'ai mal compris la convention, mais il me semble que ce sont les droits qu'elle vise à protéger, et c'est pourquoi l'article 9 est aussi inquiétant. Je crois qu'il faut plus que le risque de sanctions, plus que la possibilité que des groupes soient victimes de harcèlement à cause de la façon dont le projet de loi est rédigé et même plus que la possibilité d'intervenir en vue de réglementer l'arrivée de réfugiés au Canada pour justifier toutes ces recherches de preuves et de documents.

Je présume qu'avec ce projet de loi certains groupes, surtout ceux qui sont politiquement orientés, par exemple ceux que préoccupe la situation qui règne en Amérique centrale et en Amérique du Sud, risquent de faire l'objet de fouilles en vue d'obtenir leur liste de membres et de donateurs, des personnes qui, par exemple, font partie du réseau nord-américain qui fait savoir à ceux qui sont en danger aux États-Unis qu'il y a moyen d'entrer au Canada, qu'on peut leur venir en aide, les rencontrer et leur fournir des conseils et peut-être même des fonds. Le projet de loi rend toutes ces activités illégales.

Je me demande qui sera soumis à ces fouilles et quels motifs seront invoqués pour les justifier. Pour les effectuer, il faudra prouver que des étrangers sont transportés au Canada ou encore aidés ou encouragés d'une façon quelconque à y venir sans les documents nécessaires, mais l'objectif de ces fouilles pourraient fort bien reposer sur d'autres critères, comme la sécurité du pays et d'autres questions qui, à mon avis, devraient être dissociées du problème des réfugiés. Je ne m'étendrai pas davantage là-dessus, mais je serais heureux de préciser ma pensée au sujet du projet de loi.

[Text]

It seems to me that the important principle to keep in mind is that it is the right of individuals to take the initiative themselves to come to Canada, or to go to another country, to ask for protection. It is Canada's obligation to hear their pleas, to listen to their testimony and to evaluate the evidence that is given. It is Canada's responsibility to provide protection against refoulement solely on the basis that the person is found to be a refugee, not on the basis that he did or did not apply to come here, that he may or may not be a good immigrant. These are considerations that should have very little to do with refugee determination.

I mentioned the question of the committee's becoming an advisory committee. This responsibility is sometimes misunderstood, because, as you know, there are many advisory bodies that the government pays little heed to. The Refugee Status Advisory Committee has a very specific statutory mandate, which is to adjudicate refugee claims. The convention itself was agreed to in 1951, but Canada took 18 years to become a signatory, because of the fear by many officials in Canada—a fear perhaps shared by governments—that if we became a signatory to the Convention we would be accepting obligations that would interfere with our sovereign rights. When we became a signatory to the convention, we did not put in place the mechanism in Canadian law by which the obligations of the Convention could be met. Those mechanisms became part of Canadian law only when the present Immigration Act was proclaimed in 1978. My understanding of the background of the development of the present law is that officials believed that they had designed a kind of escape hatch for the government to allow it, for reasons that had nothing to do with the merits of refugee claims, to reject certain refugee claimants; it was not to set up an independent tribunal that would be able to say yes or no to a refugee case, but to make this body advisory to the minister, knowing, of course, that the minister would have to delegate those powers. In very few instances does the minister actually make the decisions. In most cases it is the officials who make the decisions.

Here was a perfect way to continue the role of immigration in making decisions on who should or should not come into the country, irrespective of the change that had taken place with respect to our obligation under the Geneva Convention. From 1978 until 1982, when I became chairman of the Refugee Status Advisory Committee, many instances occurred where the committee made a positive recommendation and immigration officials, without any accountability, reversed it and said no—in some cases on grounds that undoubtedly had nothing to do with the refugee claim, but because of concerns over our bilateral relations with other countries or over the effect of the movement of other people to Canada.

**The Chairman:** May I just interrupt? What you are telling us is that under the present legislation a decision made by you can be overruled by the minister in any case.

**Mr. Stern:** That is right.

**The Chairman:** And that ruling, in effect, is always made by an official?

[Traduction]

Selon moi, il ne faut pas oublier un principe important; c'est que les individus ont le droit de prendre eux-mêmes l'initiative de venir au Canada ou d'aller dans un autre pays, pour demander protection. Le Canada a l'obligation d'entendre leurs arguments, d'écouter leur témoignage et d'évaluer les preuves données. Il lui appartient d'empêcher seulement qu'ils soient refoulés en déterminant s'il s'agit de réfugiés, et non pas en vérifiant s'ils ont ou non présenté une demande ou s'ils feront ou non de bons immigrants. Ce sont des considérations qui devraient entrer très peu en ligne de compte dans la reconnaissance du statut de réfugié.

J'ai dit que le comité devenait un comité consultatif. Cette fonction est parfois mal comprise parce que, comme vous le savez, il y a beaucoup de groupes consultatifs dont le gouvernement ne tient pas beaucoup compte. Le Comité consultatif du statut de réfugié a un mandat bien défini dans la loi, celui d'arbitrer les revendications du statut de réfugié. La convention a été acceptée en 1951, mais il a fallu 18 ans au Canada pour en devenir signataire, parce que beaucoup de représentants canadiens, et peut-être les gouvernements, craignaient que le pays ait alors à accepter des obligations qui empièteraient sur ses droits souverains. Après l'avoir signée, le Canada n'a pas inscrit dans ses lois les mécanismes voulus pour répondre aux obligations énoncées dans la convention. Ils ne l'ont été que lorsque l'actuelle Loi sur l'immigration a été promulguée en 1978. D'après ce que je crois comprendre du contexte dans lequel elle a été élaborée, les autorités ont cru qu'elles l'avaient rédigée de façon à fournir une sorte d'échappatoire au gouvernement, en lui permettant pour des raisons qui n'avaient rien à voir avec le bien-fondé des revendications du statut de réfugié, de refuser certains candidats à ce statut; ils n'avaient pas l'intention de créer un tribunal indépendant qui pourrait approuver ou rejeter les demandes, mais de créer un organisme qui conseillerait le ministre, sachant, bien sûr, que celui-ci aurait à déléguer ses pouvoirs. C'est rarement le ministre qui décide. Dans la plupart des cas, ce sont les fonctionnaires qui prennent les décisions.

C'était un moyen parfait de faire en sorte que les décisions concernant ceux qui devaient ou non entrer dans le pays continuent de se prendre de la même manière, sans tenir compte des nouvelles obligations que nous imposait la Convention de Genève. De 1978 à 1982, quand je suis devenu président du comité consultatif, il est arrivé souvent que le comité recommande d'accueillir des étrangers et que les fonctionnaires de l'Immigration, sans aucune explication, n'y soient opposés, dans certains cas pour des raisons qui sans aucun doute n'avaient rien à voir avec la revendication de statut de réfugié, mais qui prenaient en considération nos relations bilatérales avec d'autres pays ou la répercussion de l'entrée d'étrangers au Canada.

**La présidente:** Puis-je me permettre une intervention? Vous nous dites qu'aux termes de la loi actuelle, une décision que vous prenez peut être annulée par le ministre n'importe quand.

**M. Stern:** C'est exact.

**La présidente:** Et la décision est toujours prise par un fonctionnaire?



[Text]

**Mr. Stern:** Yes. However, since 1982 the minister has given instructions to the commission that no positive recommendation of the committee can be overturned by officials, and I am pleased to say that since 1982 no positive decision of the committee has been overturned. The committee has operated, in a *de facto* way as an independent committee.

This legislation and Bill C-55 will restore to the department much of the authority that it has lost under the existing legislation, particularly as the existing legislation has been applied.

I turn now to two other clauses that concern me in Bill C-84 and I would like first to speak to clause 5. I do not know whether this committee has heard much testimony about clause 5, but it is a clause that concerns me very much.

Clause 5 states that a person who is inadmissible for security reasons may be excluded from having a refugee hearing, and the sections of the Immigration Act quoted in that clause, namely 19(1)(e), (f) and (g) and 27(1)(c) or (2)(c), cover many categories of activities that, in the public mind, are not those that are immediately evoked when one talks about security. When we talk about protecting our borders and protecting our citizens, I think most of us are thinking of terrorist attacks or of people who come here to commit acts of violence, criminal attacks against individuals or subversion against the state.

However, this clause also includes a category of people in Canada who are working to—as the language says—“engage in or instigate the subversion by force of any government”. This is a highly subjective part of the Act. These are people who have not been convicted of any offences and are not necessarily people who are terrorists. This description could include people such as journalists, parliamentarians, social workers or academics. It could include a large number of people who believe that the only way to overcome a tyrannical government is through force. For instance, it certainly would include the members of the ANC; and it would include those who argue in favour of the Contras who are seeking to overthrow the Government of Nicaragua by force. It would exclude from Canada people such as Nelson Mandela, who is in prison because he will not renounce the use of force to overthrow a tyrannical government.

My point is not that Canada should admit these people or that Canada should allow its territory to be used by others to advocate the overthrow of a government. However, the obligation of the Convention is to ensure that refugees are not refouled to a country where they may face persecution. I would submit to you that the kinds of individuals I have described may be genuine refugees, and, while Canada may not want to keep them on our territory, we have a responsibility not to send them back to a country where they will face persecution.

I feel particularly strongly about this because of cases that I, personally, have dealt with as chairman of the committee and, before that, as a special adviser on immigration to the minister. These were cases where individuals—journalists, academics—had come here who had been deemed to be inadmissible to Canada for security reasons but who, undoubtedly, were genuine refugees and for whom discreet arrangements were

[Traduction]

**M. Stern:** Oui. Cependant, depuis 1982, le ministre a donné l'ordre à la Commission de ne pas autoriser ses fonctionnaires à annuler les recommandations du comité et je suis heureux de dire que depuis cette date, aucune n'a été rejetée. Le comité fonctionne de fait comme un comité indépendant.

Ce projet de loi et le projet de loi C-55 redonneront au ministère beaucoup des pouvoirs qu'il avait perdus aux termes de la loi actuelle, surtout de la façon dont elle est appliquée.

Je parlerai maintenant des deux autres articles du projet de loi C-84 qui m'inquiètent en commençant par l'article 5. Je ne sais pas si votre comité a entendu beaucoup de témoignages au sujet de cet article, mais il me préoccupe beaucoup.

Il prévoit qu'une personne qui revendique le statut de réfugié et qui n'est pas admissible pour des raisons de sécurité pourrait ne pas avoir le droit de se faire entendre et les dispositions de la Loi sur l'immigration qui y sont cités, c'est-à-dire les alinéas 19(1)e), f) et g) et 27(1)c) ou (2)c), comprennent beaucoup de catégories d'activités qui, dans l'esprit du public, ne sont pas celles qu'évoque l'idée de sécurité. Quand nous parlons de protéger nos frontières et les citoyens canadiens, je crois que nous pensons presque tous aux attaques de terroristes ou à ceux qui viennent ici pour commettre des actes de violence ou des agressions ou encore se livrer à la subversion contre l'État.

Cependant, cet article vise aussi une catégorie de personnes qui, comme le dit la loi, «travaille ou incite au renversement d'un gouvernement par la force». C'est une partie très subjective de la loi. Il s'agit de personnes qui n'ont été condamnées pour aucun crime et ne sont pas nécessairement des terroristes. Cette description peut viser des journalistes, des parlementaires, des travailleurs sociaux ou des universitaires. Elle pourrait viser tous ceux qui estiment que la force est le seul moyen de renverser un gouvernement tyrannique. Par exemple, elle viserait sûrement les membres de l'ANC et ceux qui défendent les Contras ou qui cherchent à renverser le gouvernement du Nicaragua par la force. Cette définition permettrait de refuser l'entrée au Canada à des personnes comme Nelson Mandela qui est incarcéré parce qu'il ne renoncerait pas à la force pour renverser une dictature.

Je ne prétends pas que le Canada devrait les accueillir ou qu'il devrait autoriser quiconque sur son territoire à préconiser le renversement d'un gouvernement. Cependant, la convention impose l'obligation de s'assurer que les réfugiés ne sont pas renvoyés dans un pays où ils peuvent être persécutés. Je voudrais vous faire observer que les personnes que j'ai citées peuvent être de véritables réfugiés et que le Canada peut ne pas vouloir les garder sur son territoire, mais qu'il a la responsabilité de ne pas les renvoyer dans un pays où ils peuvent être victimes de persécutions.

Cette question me tient tout particulièrement à cœur en raison des causes que j'ai eues personnellement à étudier en tant que président du comité et, avant cela, en tant que conseiller spécial du ministre en matière d'immigration. Il s'agissait de journalistes, d'intellectuels qui, après leur arrivée au Canada, ont été jugés inadmissibles pour des raisons de sécurité, mais qui étaient sans aucun doute de véritables réfugiés et qu'on a



*[Text]*

made to remove them to other countries rather than to send them back to a country where they would face persecution. Under Bill C-84 these people would not be afforded a hearing and there is absolutely no doubt in my mind that genuine refugees will be refouled and, given the nature of the people with whom they will be dealing, will probably be tortured or killed.

In fact, because this definition includes section 27(1)(c) and (2)(c), people who have come to Canada and are permanent residents of Canada, it could also include people who have come here as refugees; who have been recognized as refugees and who, in Canada, have found themselves in a position where they are identified as a security risk under these provisions. Under this bill, such an individual would not have the right to state his refugee claim or to establish that, as a refugee, he continues to require the protection of Canada.

I would like to make a proposal to you; while I do not think my proposition will carry an absolute guarantee that genuine refugees will not be refouled, it will minimize the risk. I would propose that an amendment be added to clause 5 that, where an individual has been identified as a security risk by the minister and is denied an opportunity to make a refugee claim, there be an obligation on the departments to notify the Office of the United Nations High Commission for Refugees. Such a notification would at least protect the minister against the charge that genuine refugees had been refouled without any regard to the fact that they had claimed to require protection. It would also give the UNHCR an opportunity to interview the individual's case and to perhaps find a country to which he could safely be sent.

I might add that, in the past, the UNHCR has assisted Canada in this regard. Also, I understand that the UNHCR would be willing to respond positively to a request from the Canadian government for assistance in providing such protection to refugee claimants and to refugees.

**The Chairman:** What do you anticipate the United Nations High Commissioner for Refugees could do in a situation such as that? The UNHCR really has no authority, other than to advise the minister in such a case. Is that not so?

In other words, even with your amendment, Mr. Stern, the minister could hear this advice and choose not to follow it, whatever that advice might be. Is that not so?

**Mr. Stern:** What would be accomplished by this amendment is that, first of all, it would draw a distinction between people who are being removed from the country who make no claim to be refugees, and those who claim to be refugees. Also, I believe it would give pause to the Canadian government with respect to the removal of such an individual.

There is no requirement for the Canadian government to deport people who are inadmissible to their country of nationality. It would not in any way violate the integrity of Canada's Immigration Act to make arrangements to send a person to a third country in which he would be accepted. With the recommendation of the UNHCR that an individual requires such protection, I believe that the Canadian government would make the effort to find another country to which to send such

*[Traduction]*

discrètement expulsés vers d'autres pays au lieu de les renvoyer dans leur pays d'origine où ils risquaient d'être persécutés. Aux termes du projet de loi C-84, ces personnes n'auraient pas droit à une audience et il ne fait aucun doute dans mon esprit que des réfugiés véritables seront refoulés et que, compte tenu de ceux auxquels ils auront à faire face, ils risquent la torture ou même la mort.

En fait, parce que cette définition inclut les alinéas 27(1)c) et (2)c), relatifs à ceux qui sont devenus des résidents permanents, elle pourrait aussi inclure ceux qui sont venus chez nous comme réfugiés, qui ont été admis comme tels mais qui, après leur arrivée, se voient reconnus comme représentant un risque pour la sécurité aux termes de ces dispositions. D'après le projet de loi, ces individus n'auraient pas le droit de faire valoir leur demande de statut de réfugié ni d'établir qu'en tant que tels, ils ont toujours besoin de la protection du Canada.

J'aimerais vous faire une suggestion; quoique je ne crois pas que ma proposition apportera la garantie absolue que des réfugiés véritables ne seront pas expulsés, mais elle en minimisera le risque. Je propose d'amender l'article 5 de manière que lorsqu'un individu est reconnu par le ministre comme représentant un risque et qu'il se voit refuser la possibilité de demander le statut de réfugié, les ministères soient tenus d'en aviser le bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Cet avis protégerait au moins le ministre contre l'accusation éventuelle d'avoir expulsé de véritables réfugiés sans tenir compte du fait qu'ils avaient demandé la protection du Canada. Le Haut Commissariat aurait également la possibilité d'examiner les intéressés et de leur trouver un pays d'accueil sûr.

J'ajouterai que dans le passé, le Haut Commissariat a aidé le Canada à cet égard. En outre, je crois comprendre qu'il serait disposé à accueillir favorablement une demande d'aide du gouvernement canadien en vue d'assurer la protection nécessaire aux candidats au statut de réfugié et aux réfugiés.

**La présidente:** Selon vous, que pourrait faire le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans une telle situation? Il n'a aucun pouvoir réel, sauf celui de conseiller le ministre. N'est-ce pas?

Autrement dit, même avec votre amendement, monsieur Stern, le ministre pourrait prendre connaissance de l'avis et décider de ne pas s'y conformer, quelle qu'en soit la teneur. N'est-ce pas?

**M. Stern:** L'avantage de cet amendement est que, premièrement, il établirait une distinction entre les personnes qui sont expulsées sans avoir demandé le statut de réfugié, et celles qui prétendent être des réfugiés. En outre, je crois que le gouvernement canadien hésiterait à procéder à leur expulsion.

Rien n'oblige le gouvernement canadien à expulser un immigrant inadmissible vers son pays d'origine. Il ne violerait aucunement la Loi canadienne sur l'immigration en prenant des dispositions pour l'envoyer vers un pays tiers qui accepterait de l'accueillir. Si le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés recommandait quelqu'un à sa protection, je crois que le gouvernement canadien ferait les efforts voulus pour lui trouver un autre pays d'accueil. Autrement dit, je n'ai aucune

[Text]

an individual. In other words, I have no reason to believe that the Canadian government would be gratuitously vindictive and would want to send such an individual back to a situation where he might face death or, at the very least, torture.

**Senator Doyle:** Have you any reason to believe that they would send people back to their country of origin?

**Mr. Stern:** That we do?

**Senator Doyle:** And would, under this act.

**Mr. Stern:** Under the provisions of clause 5, the persons will be sent back to their country of origin unless they themselves can make arrangements to go elsewhere. But they will be sent back to their country of origin because there has been no determination made that they are refugees. There is no reason for the Canadian government not to send them back. There has been no claim heard and no determination made that they are refugees.

In my experience, Canada, knowing that a person is a refugee, has never sent—nor do I believe ever would send—a person back to a country where he would be persecuted. If the Canadian government had advice, even the unofficial advice of the UNHCR, that the person was a refugee, I believe it would make every effort to ensure that that person was not sent back to a country where he would be persecuted.

**Senator Hébert:** Let us take the case of the Chileans. Many of them were considered refugees by the United Nations and were sent back, were they not?

**Mr. Stern:** They were not sent back from Canada.

**Senator Hébert:** You are correct, but those Chileans who were stuck somewhere else could not come into Canada?

**Mr. Stern:** The Chileans that were in Argentina, for example, could not come to Canada.

**Senator Hébert:** Although the United Nations considered them genuine refugees?

**Mr. Stern:** Canada has no obligation to facilitate the movement of refugees to this country. We have no obligation to remove all visas and all obstacles in order to allow anyone to come to Canada. Our obligation begins when the person is on our soil or within our jurisdiction.

The position taken by Canada with respect to the Chileans who were in Argentina was that this was a matter for the Argentinian government to deal with. We felt that the UNHCR should take the matter to the government of Argentina, which is a signatory to the U.N. Convention.

**Senator Hébert:** There was also the fact that the Chileans who were already on our soil were relatives of those who were waiting in Argentina.

**Mr. Stern:** That, of course, is another issue. The reunification of families is an important cornerstone of Canada's immigration policy. On humanitarian grounds, the Canadian government would facilitate, and certainly in the past has

[Traduction]

raison de croire que le gouvernement canadien ferait gratuitement preuve de vindicte et renverrait quelqu'un dans un pays où il risquerait la mort ou, à tout le moins, la torture.

**Le sénateur Doyle:** Avez-vous une raison de croire qu'il renverrait des gens dans leur pays d'origine?

**M. Stern:** Que nous le faisons?

**Le sénateur Doyle:** Et que vous le feriez en application de cette loi.

**M. Stern:** Aux termes de l'article 5 du projet de loi, les immigrants seraient renvoyés dans leur pays d'origine à moins qu'ils ne prennent eux-mêmes les dispositions voulues pour aller ailleurs. Ils seront cependant renvoyés dans leur pays d'origine puisqu'on n'aura pas déterminé qu'ils sont des réfugiés. Le gouvernement canadien n'aurait aucune raison de ne pas les renvoyer. Il n'y aurait eu aucune audition de demande ni aucune détermination du statut de réfugié.

D'après mon expérience, le Canada, sachant que quelqu'un est un réfugié, ne l'a jamais renvoyé et ne le renverrait sans doute jamais dans un pays où il serait persécuté. Si le gouvernement canadien était avisé, même à titre officieux par le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, que quelqu'un est un réfugié, je crois qu'il ferait tout en son pouvoir pour qu'il ne soit pas renvoyé dans un pays où il risquerait d'être persécuté.

**Le sénateur Hébert:** Prenons le cas des Chiliens. Est-ce que beaucoup d'entre eux, considérés par les Nations Unies comme des réfugiés, n'ont pas été renvoyés?

**M. Stern:** Ils n'ont pas été renvoyés du Canada.

**Le sénateur Hébert:** Vous avez raison, mais ces Chiliens bloqués quelque part ne pouvaient venir au Canada?

**M. Stern:** Les Chiliens qui se trouvaient en Argentine, par exemple, ne pouvaient venir au Canada.

**Le sénateur Hébert:** Bien que les Nations Unies les aient considérés comme des réfugiés véritables.

**M. Stern:** Le Canada n'est pas obligé de faciliter le déplacement des réfugiés vers son territoire. Nous ne sommes pas tenus de lever l'exigence concernant le visa ou tout autre obstacle pour permettre à quelqu'un de venir chez nous. Nos obligations ne jouent que du moment où quelqu'un se trouve en territoire canadien ou sous la juridiction du Canada.

En ce qui concerne les Chiliens qui se trouvaient en Argentine, le Canada a estimé que leur situation relevait du gouvernement argentin. Nous avons jugé que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés devait soumettre ce problème au gouvernement argentin, qui est signataire de la Convention des Nations unies.

**Le sénateur Hébert:** Les Chiliens qui se trouvaient déjà en sol canadien étaient des parents de ceux qui attendaient en Argentine.

**M. Stern:** Il s'agit, bien sûr, d'une autre question. La réunification des familles est un élément important de la politique d'immigration du Canada. Pour des raisons humanitaires, le Canada faciliterait, et a certainement déjà facilité la réunifica-



*[Text]*

facilitated, the reunification of families, and would in circumstances such as that. The fact that they have relatives in Canada would not entitle them to come to Canada without going through our embassy abroad.

As I have mentioned, I believe this is a relatively modest change. I would be surprised if this change to the act were opposed by the immigration officials. I have been told by officials that their intention is not to refole refugees. Their intention is to deal with abuse and protect Canada's interests.

I believe that this in no way interferes with Canada's security interests or its desire to deal with abuse, but it would be a small measure towards adding additional protection to refugees.

Let me now turn to clause 8. As you know, clause 8 was amended by the House of Commons committee to include due regard to the Convention before a ship could be turned back. There is concern about the force of such a provision. What does it mean to have due regard? What force does this have under Canadian law? Does it obligate, the Canadian government to determine at the very least the nationalities of everyone on board a vessel and to know the country from which they have come?

A ship might have embarked from Holland, for example, without knowing whether the people on board had had legal status in Holland, or had been in Holland for more than a few hours, and without knowing where they had come from or what their nationalities were. In such a case it would be very hard for us, in a meaningful way, to have due regard to the Convention; that is, to ensure that people needing protection were not put at risk.

The Convention calls for the adjudication of claims. The Convention is not a declaration of principles. It is a responsibility to carry out certain procedures that have a very practical and tangible effect. Those procedures are to interview refugee claimants, to make a determination and then to act in accordance with that determination. Since there is no provision in clause 8 to interview people on board boats, it is hard to know how we can have due regard to the Convention. If we feel it is necessary to turn ships around at sea, it would seem to me desirable to have some assurance that we will know who is on board that vessel and what claim they have to require Canada's protection.

**The Chairman:** Mr. Stern, would you explain to the committee exactly how your committee works at the moment? Is every person who lands on Canadian soil claiming refugee status interviewed and vetted by your committee?

**Mr. Stern:** No. Under the existing act a person who wants to make a refugee claim in Canada appears before a senior immigration officer at a proceeding that is called an examination under oath. The senior immigration officer has no role in the determination of the merits of the claim. His or her role is solely to elicit information from the claimant. We provide a translator and we keep a verbatim record of that examination. The person is entitled to have counsel and, indeed, is encouraged to have counsel at that examination.

*[Traduction]*

tion de familles et il le ferait dans des circonstances de ce genre. Mais le fait d'avoir des parents au Canada n'autoriserait pas les Chiliens à y venir sans passer d'abord par notre ambassade.

Comme je l'ai dit, j'estime qu'il s'agit d'un changement relativement mineur et je serais surpris que l'Immigration s'y oppose. Les représentants du ministère m'ont dit qu'ils n'ont pas l'intention de refouler les réfugiés, mais d'éviter les abus et de protéger les intérêts du Canada.

Je crois que ce changement ne porte aucunement atteinte aux intérêts du Canada en matière de sécurité ni à son désir d'éviter les abus, mais il ajouterait peu à la protection des réfugiés.

J'aimerais maintenant parler de l'article 8 du projet de loi. Comme vous le savez, cet article a été amendé par le comité de la Chambre des communes de manière à y inclure l'obligation de tenir compte de la Convention avant de refouler un navire. La valeur de cette disposition soulève des doutes. Que signifie tenir compte de la Convention? Quelle en est la valeur en regard du droit canadien? Cette disposition oblige-t-elle le gouvernement canadien à déterminer, à tout le moins, la nationalité de tous les passagers d'un navire et à connaître le pays d'où ils proviennent?

Un navire pourrait avoir quitté les Pays-Bas, par exemple, sans que son capitaine sache si ses passagers avaient obtenu un statut légal dans ce pays, s'ils s'y trouvaient depuis plus de quelques heures, d'où ils venaient et quelle était leur nationalité. Il nous serait alors très difficile de vraiment tenir compte de la Convention, c'est-à-dire de nous assurer que les passagers qui ont besoin de protection ne soient pas mis en danger.

La Convention prévoit l'arbitrage en matière de demande de statut de réfugié. La Convention n'est pas un énoncé de principes. Elle impose la responsabilité d'appliquer certaines procédures qui ont des effets très pratiques et très concrets. Ces procédures consistent à interviewer les requérants, à prendre une décision et à agir en conséquence. Comme l'article 8 ne contient aucune disposition qui prévoit que les passagers doivent être examinés à bord du navire, on voit mal comment tenir compte de la Convention. Si nous jugeons nécessaire de refouler un navire en mer, il me semble souhaitable d'avoir l'assurance que nous pourrions déterminer l'identité des passagers à bord et établir les raisons pour lesquelles ils demandent la protection du Canada.

**La présidente:** Monsieur Stern, pourriez-vous nous expliquer exactement comment votre comité fonctionne actuellement? Est-ce que vous intervenez auprès de tous ceux qui revendiquent le statut de réfugié en arrivant au Canada?

**M. Stern:** Aux termes de la loi canadienne, quiconque revendique le statut de réfugié doit se présenter devant un agent d'immigration supérieur qui procède à ce qu'on appelle un interrogatoire sous serment. Il n'incombe pas à ce fonctionnaire de se prononcer sur le bien-fondé de la demande. Son rôle consiste à obtenir des renseignements de l'intéressé. Nous fournissons des services d'interprétation et nous conservons un compte rendu intégral de l'interrogatoire. La personne peut se faire accompagner d'un avocat et même on l'y encourage.



[Text]

A transcript of that examination is sent to the Refugee Status Advisory Committee. On the basis of the transcript, a recommendation is made to the minister.

**The Chairman:** Do you operate exclusively in Ottawa or do you have offices across Canada?

**Mr. Stern:** In 1983 we made some changes to that procedure. As early as 1980 it was evident that this procedure was not satisfactory. From my experience in dealing with thousands of refugee claims, I can tell you that it is very difficult to judge a refugee claim on the basis of a transcript.

**Senator Buckwold:** You had no personal interview with the claimant?

**Mr. Stern:** We had not until 1983. Under the act we have no right to have a personal interview with the individual. The only responsibility we have is to consider the transcript of the interview that took place before another individual.

**Senator Buckwold:** Have you been interviewing the claimants since 1983?

**Mr. Stern:** In 1983 we introduced a pilot project on oral hearings in Montreal and Toronto. All of the claimants who wanted an interview before the committee had an opportunity to have a member of our committee present. However, because of the strictures of the existing law, our members can only sit as observers while the senior immigration officer is conducting the examination. After that examination we have an informal interview with the refugee claimant to clarify issues that may have arisen.

The reason for putting this in place is to allow claimants who believe their testimony hinges upon their personal credibility to be able to make their case directly to the person who will be making the decision or the recommendation. When dealing with a refugee claim, the criteria are both objective and subjective. The subjective criteria have to do with the nature of fear and the feelings that the people have, but there are objective facts such as whether these events are probable in the country and whether there is any kind of antecedent to the events that they claim took place. But sometimes improbable things happen to innocent people who themselves are scarcely able to understand why they have suddenly become victimized by a government and find themselves subject to harassment, arrest and brutality. It is important to see the persons and to know whether there is personal credibility in their stories. We have tried to make that available to them.

At the time that we were introducing this procedure we recognized—as early as 1983—that the existing procedures were hopelessly flawed. Not only did they deny the claimants the fairness of having before them the person who would make the decision, but it was a long and convoluted process, as I have explained. A person who has nothing to do with the case interviews them; it is then reviewed by people who do not see them; that review is then sent to someone else, who is not a party to the discussions on the case, to make a decision.

Then we come to the appeal provisions. There was an appeal to the Supreme Court in the *Singh* case. The Supreme Court

[Traduction]

Une transcription de l'entrevue est envoyée au Comité consultatif sur le statut de réfugié lequel fait une recommandation au ministre.

**La présidente:** Avez-vous des bureaux ailleurs au Canada qu'à Ottawa?

**M. Stern:** En 1983, on a apporté des modifications à cette procédure, car on avait constaté dès 1980 qu'elle comportait des lacunes. Compte tenu des milliers de cas dont je me suis occupé, je peux vous dire qu'il est très difficile de se prononcer sur une demande de statut à partir d'un simple compte rendu.

**Le sénateur Buckwold:** Vous-même n'interrogez pas le demandeur?

**M. Stern:** Avant 1983, la loi nous interdisait d'avoir un entretien avec le demandeur. Nous devions nous contenter du compte rendu de l'entrevue qui avait lieu devant quelqu'un d'autre.

**Le sénateur Buckwold:** Avez-vous interrogé les requérants depuis 1983?

**M. Stern:** Cette année-là, nous avons inauguré un projet expérimental d'auditions à Montréal et à Toronto. Tous les demandeurs qui souhaitaient être reçus par le comité pouvaient réclamer l'assistance d'un de ses membres. Cependant, la loi ne nous permettait que d'être présents comme observateurs pendant que l'agent d'immigration procédait à l'entrevue. Par la suite, nous pouvions nous entretenir avec le demandeur pour préciser certaines questions.

Ce système permet aux demandeurs qui estiment que leur témoignage dépend de leur crédibilité, de pouvoir s'entretenir directement avec celui ou celle qui prend la décision ou fait la recommandation. Chaque fois qu'on examine une demande, des critères objectifs et subjectifs entrent en ligne de compte. Les critères subjectifs ont trait à la nature de la crainte et aux sentiments qu'éprouvent l'intéressé, mais il existe des facteurs objectifs, par exemple la probabilité que tels événements se produisent dans tel pays, et l'existence d'antécédents en rapport avec ces faits. Il arrive parfois que des choses improbables arrivent à de paisibles citoyens qui sont incapables de comprendre pourquoi ils se voient soudainement persécutés par un gouvernement et font l'objet de harcèlement, d'arrestation et de brutalité. Il est important de s'entretenir avec ces personnes pour établir si ce qu'elles racontent est crédible. C'est ce que nous avons voulu faire.

Au moment où nous décidions d'instaurer cette procédure—c'était au début de 1983—nous nous sommes rendus compte que les procédures existantes étaient remplies de défauts. Non seulement refusait-on aux demandeurs de s'entretenir directement avec celui ou celle qui prendrait la décision, mais comme je l'ai expliqué, il s'agissait d'un processus long et compliqué. Quelqu'un qui est étranger à l'affaire, était chargé d'interroger les requérants; ensuite d'autres personnes qui ne les connaissaient pas examinaient leur cas; le dossier était ensuite transmis pour décision à une autre qui n'avait pas participé aux discussions.

Nous en arrivons maintenant aux dispositions concernant les appels. Dans l'affaire *Singh*, la Cour suprême, appelée à se

[Text]

said, "This is not acceptable procedure. A person must have an interview before a decision maker." But because of the existing law they could not order that that interview take place before the Refugee Status Advisory Committee, although that had been the recommendation of the people who brought the petition to the Supreme Court. The Supreme Court said that it was not within its power, but only within the power of Parliament, to ensure that the hearing would logically be held at the first instance where it should be held. But because the Immigration Appeal Board conducts interviews as an appeal board, the Supreme Court had the power to order the Immigration Appeal Board to give a hearing to everyone turned down by the Refugee Status Advisory Committee.

That is why you have this backward process of a paper hearing at the first level and an oral hearing on review, rather than the other way around.

**Senator Buckwold:** Since 1983, Madam Chairman, do you mind if we ask further questions?

**The Chairman:** No; we might as well get this clarified.

**Senator Buckwold:** I am intrigued by this process, because I think it is important. You say that since 1983 the applicant can ask that someone be there from your office?

**Mr. Stern:** If a person wants a hearing before a member of our committee, in most instances we are able to provide that in Montreal and Toronto.

**Senator Buckwold:** How do we know that they have that right? Do their lawyers tell them that?

**Mr. Stern:** No; we send a letter to all claimants following their inquiry. The procedure under the law is that a person is reported by an immigration officer; he is brought before an adjudicator and an inquiry is conducted. If he claims to be a refugee at that inquiry, the inquiry must be adjourned to allow his examination under oath to be convened. When they adjourn the inquiry for purposes of the examination under oath, we advise—in Montreal, Toronto and Vancouver—all refugee claimants that, if they want a member of the committee present at their examination under oath, we will endeavour to have a member present.

**Senator Buckwold:** How many take advantage of that procedure as a percentage?

**Mr. Stern:** From 1983 to 1985 in Montreal about 20 per cent of the claims went through that hearing; about 10 per cent of the claims were in Toronto.

**Senator Buckwold:** So that is relatively few. Why would it be so few when it seems to be a logical thing to have them bring someone in? Are they not properly advised of this, or do they not realize the significance of it?

**Mr. Stern:** In part it was our own limitation. We did not promote it because we had such limited capacity and it was not feasible for us to expand the operation there because it would have meant that we would have had to cut back the staff and the effort that we had put in to headquarters to deal with the

[Traduction]

prononcer, a déclaré que la procédure laissait à désirer. Que la personne devait être interrogée en présence de celui qui prenait la décision. Mais, parce que la loi ne le prévoyait pas, la Cour ne pouvait ordonner que l'entrevue ait lieu devant le Comité consultatif sur le statut de réfugié, en dépit de la recommandation de ceux-là même qui avaient fait appel à la Cour suprême. Celle-ci a rappelé qu'il incombait au Parlement de modifier la loi pour que l'entrevue ait lieu à l'étape où elle devait se faire logiquement. Mais comme la Commission d'appel de l'immigration siégeait en tant que commission d'appel, la Cour suprême avait le pouvoir de lui ordonner d'entendre tous ceux dont la cause était repoussée par le comité consultatif.

C'est ce qui explique que le processus soit inversé: viennent d'abord les renseignements par écrit puis l'audience, plutôt que le contraire.

**Le sénateur Buckwold:** Depuis 1983, Madame le président, nous permettez-vous de poser d'autres questions?

**La présidente:** Oui, cela pourrait nous permettre d'obtenir d'autres précisions.

**Le sénateur Buckwold:** Cette façon de procéder m'intrigue, d'autant que c'est important. Vous dites que depuis 1983, le demandeur peut demander les services de quelqu'un de votre bureau?

**M. Stern:** Si quelqu'un demande à être entendu devant un membre de notre comité, généralement nous sommes en mesure de répondre à son désir, que ce soit à Montréal ou à Toronto.

**Le sénateur Buckwold:** Comment savoir que c'est leur droit? Ce sont des avocats qui les ont conseillés?

**M. Stern:** Non; nous envoyons une lettre à tous les requérants après l'enquête. La procédure officielle est la suivante: un agent d'immigration soumet un rapport sur telle personne; celle-ci est menée devant un arbitre et une enquête a lieu. Si la personne revendique le statut de réfugié, l'enquête doit être ajournée afin de procéder à un interrogatoire sous serment. A ce moment-là, nos représentants de Montréal, de Toronto et de Vancouver signalent à tous les requérants que s'ils désirent qu'un membre de notre comité soit présent lors de leur interrogatoire sous serment, nous ferons notre possible pour accéder à leur désir.

**Le sénateur Buckwold:** Quelle proportion de demandeurs profite de cette procédure?

**M. Stern:** Environ 20p. 100 des revendications faites à Montréal de 1983 à 1985, et environ 10p. 100 de celles qui avaient été présentées à Toronto.

**Le sénateur Buckwold:** En somme, il y en a assez peu. Pourquoi y en a-t-il si peu alors que cela semble normal qu'ils soient conseillés? Sont-ils suffisamment informés ou bien, se rendent-ils compte de l'importance de la chose?

**M. Stern:** Nous en sommes en partie responsables. Nous n'avons pas fait de publicité autour de ces services parce que nos moyens étaient limités. Il ne nous était pas possible d'accroître nos services parce que nous aurions dû réduire le personnel et les ressources dont le bureau central avait besoin



[Text]

majority of claims. In part, it had to do with the whole uncertainty over the refugee process.

By 1985 it was clear that the present system was not working and that changes were urgently needed. It was clear much earlier than that, but by 1985 there had been so much publicity about new systems coming in place that people were convinced—and it turns out now with hindsight that they were correctly convinced—that the government would implement some program to process the backlog of cases, and those who would arrive before the date of the new legislation, and deal with them administratively, whether by an amnesty, relaxed criteria or whatever the case might be.

By 1985 there was a strong sense in the community that if you could stall your claim—whether you had a good claim or not—until the government announced whatever its program was, you would have two chances of succeeding. You would go through the government program, or failing that, you could institute your refugee claim. So the uncertainty, more than anything, has been, and continues to be, the incentive.

**Senator Buckwold:** And in those hearings you had someone present to listen in, did you?

**Mr. Stern:** Yes.

**Senator Buckwold:** Were there many occasions in which your observer's opinion differed from the recommendation that came through the interrogating officer?

**Mr. Stern:** The interrogating officer never makes a recommendation; that is not his role.

**Senator Buckwold:** I would presume that the way he writes his report has something to do with it.

**Mr. Stern:** No; there is no report. The immigration officer provides no report to the committee, no assessment of credibility, and no commentary on the claim. His responsibility is to conduct the hearing and to ensure that the transcript of that hearing is sent to our committee.

**Senator Buckwold:** What is the hearing then? Does he not ask questions?

**Mr. Stern:** He asks questions.

**Senator Buckwold:** Are they predetermined questions?

**Mr. Stern:** Some of them are. The person is read the definition of a convention refugee and is asked if that definition applies to him. He is also asked what his country of nationality is, and information that is critical to begin consideration of the claim. But once the person begins to tell his story, the immigration officer and counsel together are responsible for ensuring that all the information comes out.

So that, for example, if a person says that he was arrested and taken from his house in the middle of the night you would expect subsequent questions to be: "Who took you? Where did they take you? How long were you held? Do you know why

[Traduction]

pour examiner la majeure partie des demandes. Cela dépend en partie de l'incertitude qui entoure le processus de détermination du statut de réfugié.

En 1985, nous avons constaté que le système actuel était déficient et que des changements s'imposaient de toute urgence. Nous l'avions déjà constaté bien avant, mais en 1985 on avait fait tellement de bruit au sujet des nouvelles méthodes qu'on allait adopter que les gens étaient convaincus—et nous savons maintenant qu'ils avaient raison de l'être—que le gouvernement mettrait en place un nouveau programme pour examiner l'arriéré des cas ainsi que tous ceux qui se présenteraient avant l'adoption de la nouvelle loi, et pour les régler administrativement soit par l'amnistie soit en élargissant les critères d'admissibilité ou toute autre chose du genre.

En 1985, beaucoup étaient convaincus que si un requérant pouvait suspendre sa demande—qu'elle soit valide ou non—jusqu'à ce que le gouvernement annonce son programme, il doublait ses chances de réussir. Il serait possible ou bien de se prévaloir du programme gouvernemental ou à défaut, d'introduire sa propre revendication. En somme, plus que toute autre chose, c'est l'incertitude qui motivait et continue de motiver les décisions.

**Le sénateur Buckwold:** Et vous dites avoir des représentants à ces entrevues?

**M. Stern:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Est-il arrivé souvent que l'avis de votre observateur diffère de la recommandation de l'agent d'immigration?

**M. Stern:** L'agent d'immigration ne fait jamais de recommandation; ce n'est pas son rôle.

**Le sénateur Buckwold:** Je suppose que la façon dont il rédige son rapport peut avoir une certaine influence.

**M. Stern:** Il n'y a pas de rapport. L'agent ne présente pas de rapport au comité, pas d'évaluation de crédibilité, ni d'observations non plus. Sa tâche se limite à procéder à une entrevue et à veiller à ce que la transcription en soit envoyée notre comité.

**Le sénateur Buckwold:** À quoi sert l'interrogatoire dans ce cas? L'agent ne pose pas de questions?

**M. Stern:** Il pose des questions.

**Le sénateur Buckwold:** Ce sont des questions rédigées à l'avance?

**M. Stern:** Quelques-unes. On dit à l'intéressé la définition d'un réfugié selon la Convention et on lui demande si cette définition correspond à son cas. On lui demande également quel est son pays d'origine ainsi que d'autres renseignements essentiels pour commencer à étudier le dossier. Mais une fois que le requérant commence à exposer ce qui lui est arrivé, l'agent d'immigration et le conseiller doivent chercher à obtenir le plus de renseignements possibles.

Par exemple, si quelqu'un dit qu'il a été arrêté et qu'on l'a emmené au milieu de la nuit, il est normal qu'on lui demande qui l'a arrêté, où on l'a conduit, pendant combien de temps il a été détenu, s'il sait pourquoi, ce qui lui est alors arrivé. Ces questions découleraient du témoignage.



[Text]

they took you? What happened to you when you were taken?" These questions would arise from the testimony.

**Senator Buckwold:** Generally, it is a fair hearing in your opinion?

**Mr. Stern:** The hearing?

**Senator Buckwold:** Yes, that initial hearing that you are talking about.

**Mr. Stern:** The claimant is certainly given the opportunity to tell all that he or she has to tell, and in that sense it is fair. Certainly, they give their testimony without prejudice. There is no presumption that they are a cheat or a liar. We listen to their testimony and abide by the principle of giving the benefit of the doubt to the complainant. To that extent, the hearing is a reasonable hearing.

**Senator Hébert:** In their own language?

**Mr. Stern:** But the Supreme Court said that that hearing is not fair. The *Singh* decision said that when you do not have the give and take between the decision maker and the claimant; when you do not have the person in a position to respond to the doubts that may be held against his claim by the probing of the questions of the person who is making the claim; and when immigration officers may not be familiar enough with the situation in a country to ask critical and relevant questions, then that is not a fair hearing.

**Senator Buckwold:** Am I correct that, on the basis of the transcript of the report that is sent to you, you then determine whether you are prepared to accept their refugee status?

**Mr. Stern:** Yes, except in cases where a member of our committee is present. That committee member will then prepare a report that deals with the allegations as well as with the issue of credibility.

**Senator Buckwold:** Am I correct that that interview is very important?

**Mr. Stern:** It is very important.

**Senator Lewis:** Is the refugee aware of how important the interview is?

**Mr. Stern:** No, but that is another question. It is a very complicated question because when genuine refugees come to Canada, they may have experienced terribly traumatic events and they undoubtedly have a distrust of officials. They are fearful about telling stories. If they are genuine refugees, they may be fearful of implicating relatives, acquaintances and friends back in their own country, not knowing whether information that they provide in their testimony will find its way back to their country of origin.

They may or may not be well represented even if they have counsel. Counsel are of very uneven quality. This does not always have to do with whether the counsel is a consultant or a lawyer. We have had poor representation by lawyers as well as by other counsel. Sometimes they are well intentioned but incompetent.

Sometimes a person is told, before examination, "Although nothing happened to you, you are going to have to tell them that something happened to you or they will never recognize

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Vous estimez que généralement, c'est une audience qui est juste?

**M. Stern:** L'audience?

**Le sénateur Buckwold:** Oui, l'audience initiale dont vous parlez.

**M. Stern:** Il est certain que l'on donne aux requérants l'occasion de dire tout ce qu'ils ont à dire et en ce sens, c'est juste. On entend leurs témoignages sans aucune prévention contre eux. On ne présume pas qu'ils trichent ou qu'ils mentent. On écoute leurs témoignages et on leur laisse toujours le bénéfice du doute. Dans cette mesure, l'audience est une audience raisonnable.

**Le sénateur Hébert:** Dans leur propre langue?

**M. Stern:** Mais la Cour suprême a déclaré que cette audience n'est pas juste. D'après la décision qu'elle a rendue dans l'affaire *Singh*, une audience ne peut être juste s'il n'y a pas d'échange véritable entre celui qui prend la décision et le requérant, si ce dernier n'est pas en mesure d'éclaircir les doutes que peut faire jaillir l'interrogatoire et si les agents d'immigration ne connaissent pas suffisamment la situation d'un pays pour poser des questions importantes et pertinentes.

**Le sénateur Buckwold:** En vous fondant sur la transcription du rapport qui vous est envoyée, vous déterminez s'il y a lieu d'accorder le statut de réfugié, n'est-ce pas?

**M. Stern:** Oui, sauf lorsqu'un membre de notre comité est présent. C'est lui qui rédigera alors un rapport concernant non seulement les allégations, mais aussi la question de la crédibilité.

**Le sénateur Buckwold:** Ai-je raison de penser que l'entrevue est très importante?

**M. Stern:** Elle est effectivement très importante.

**Le sénateur Lewis:** Le réfugié sait-il jusqu'à quel point elle l'est?

**M. Stern:** Non, mais c'est une autre question. C'est très compliqué, car les réfugiés de bonne foi qui arrivent au Canada peuvent avoir connu des expériences extrêmement traumatisantes et ils sont sans aucun doute méfiants à l'endroit des fonctionnaires. Ils craignent de raconter leur histoire. Ils ont peur de mettre en cause des parents, connaissances ou amis qu'ils ont laissés derrière eux et se demandent si les renseignements donnés au cours du témoignage seront rapportés dans leur pays d'origine.

Il peut aussi arriver qu'ils soient mal représentés, même s'ils ont un conseiller juridique. La qualité des services d'experts-conseils est très inégale. Elle ne tient pas nécessairement au fait que l'on est défendu soit par un conseiller, soit par un avocat. Les deux peuvent mal représenter leurs clients. Parfois, ils sont bien intentionnés, mais incompétents.

Il arrive qu'une personne se fasse dire avant l'audition de sa demande que même si c'est faux, il lui faudra raconter que telle ou telle chose lui est arrivée, faute de quoi elle n'aura pas

[Text]

you." I would point out that a well founded fear of persecution, which has to do with what will happen to the person when he goes back to the country of origin, is a determining factor. What happened to him in the past may be an indication of what will happen to him in the future. If he is fortunate enough to leave before being persecuted, that does not mean that we will send him back. We will not say to him, "After you have been arrested and tortured we will consider your case." However, he may have a friend who advises him to contrive a story which breaks down very quickly under examination, and that would diminish his credibility.

It takes time for people to have confidence and to appreciate that Canada is a country that will protect them if they deserve protection, that will protect their relatives and that has the highest regard for individual rights, not just of its own citizens but of those in its territory. One of the major criticisms of Bill C-55 is the speed with which these procedures will take place. We have had claimants who, six months after they had been in Canada, could not testify without breaking down. They were not able to complete their testimony. We have had several such cases in Toronto. I am sure you are all aware of the highly publicized case of a refugee claimant who committed suicide the day before his examination because he could not bear the thought of having to retell his story. We have received medical certificates from doctors who have examined people indicating that their testimony should be taken by way of affidavit.

The examination encounters problems because people have experienced things which they have not shared with anyone else. There are cases involving wives who have been subjected to rape and other abuse and have not told their husbands. There are also cases of husbands who have been raped and have not told their wives. yet expect these people to be able, within a few hours, to have the confidence to tell their stories.

All of this has to do with the nature of the preparation and counselling that takes place. The attitude of the people conducting the hearing, the demeanor of the hearing itself and the fact that it has to be a nonadversarial hearing are all important factors.

You ask a very difficult question when you ask whether these hearings are fair. There is no doubt that you have to have a hearing. You cannot look a person in the eye and decide whether or not he or she is a genuine refugee. You have to hear what people have to say and you have to have that hearing heard by people who are not only sympathetic but competent. They must understand the criteria and have the independence to make a judgment without the pressures that are brought to bear on decision makers in this area.

**Senator Spivak:** We have to address ourselves to the question of what is fair. That is the crux of the issue. Let us leave aside the fact that the system has been abused by all kinds of people who are not genuine refugees and who are not in any danger, such as queue jumpers. Let us assume that a member of the refugee committee would be present at all hearings and that all the other procedures are followed. If refugee status is denied, then a refugee has the right to appeal to the Immigration Appeal Board. Is that, in your opinion, a fair process? Since you are experienced in this area, it would be most help-

[Traduction]

gain de cause. J'aimerais souligner que la crainte d'être persécuté en retournant dans le pays d'origine, crainte qui peut être justifiée, est un facteur déterminant. Ce qui est arrivé à quelqu'un dans le passé peut être une indication de ce qui lui arrivera à l'avenir. S'il a la chance de n'avoir pas été persécuté, cela ne veut pas dire que nous le renverrons. Il n'est pas question de lui dire qu'une fois qu'il aura été arrêté et torturé, nous entendrons sa demande. Mais il peut arriver qu'un ami lui conseille d'inventer une histoire qui s'effondrera très rapidement à l'audience et cela diminue sa crédibilité.

Il faut du temps avant de se convaincre que le Canada vous protégera si vous le méritez, qu'il protégera aussi vos parents et qu'il fait grand cas des droits de la personne, et non pas seulement de ceux de ses propres citoyens. L'une des principales critiques formulées à l'égard du projet de loi C-55 concerne la lenteur des procédures. Certains requérants ont été entendus six mois après leur arrivée au Canada et ils n'ont pu témoigner sans s'effondrer. Ils n'ont pu terminer leur témoignage. Il y a eu plusieurs cas semblables à Toronto. Je suis sûr que vous connaissez tous le fameux cas de celui qui s'est suicidé la veille de l'audition de sa demande parce qu'il ne pouvait supporter la pensée de devoir raconter son histoire de nouveau. Nous avons reçu des certificats de médecins qui, après avoir examiné leurs patients, nous recommandaient d'en recueillir le témoignage par affidavit.

Il y a des problèmes à l'interrogatoire parce que certains ont connu des expériences qu'ils n'avaient jusqu'alors partagées avec personne. Il y a des femmes qui ont été violées ou maltraitées et n'en avaient pas parlé à leur mari. Il y a aussi des hommes qui ont été violés et ne l'avaient jamais dit à leur femme. Pourtant, nous nous attendons qu'ils puissent en quelques heures nous raconter leur histoire en toute confiance.

Tout cela tient à la nature de la préparation et aux conseils donnés aux intéressés. L'attitude de ceux qui dirigent l'audience, le déroulement de celle-ci et le fait qu'elle ne doit pas être de type accusatoire sont tous des facteurs importants.

Vous posez une question très difficile en demandant si ces audiences sont justes. Il est certain qu'il faut tenir une audience. On ne peut regarder quelqu'un dans les yeux et décider s'il est ou non un réfugié véritable. Il faut écouter ce qu'il a à dire et il faut que ses propos soient entendus par des personnes non seulement bienveillantes, mais compétentes, qui comprennent les critères et jouissent de l'indépendance nécessaire pour porter un jugement neutre malgré les pressions exercées sur elles.

**Le sénateur Spivak:** Nous devons déterminer ce qui est juste. C'est le cœur de la question. Laissons de côté le fait que toutes sortes de personnes qui ne sont pas des réfugiés véritables et qui ne sont pas en danger, par exemple les resquilleurs, abusent du système. Supposons qu'un membre du comité du statut de réfugié soit présent à toutes les audiences et que l'on suive toutes les autres procédures. Si le statut de réfugié lui est refusé, l'intéressé aurait le droit d'en appeler à la Commission d'appel de l'immigration. Est-ce là, à votre avis, un processus juste? Comme vous avez de l'expérience dans ce domaine, il



[Text]

ful if you could tell me what you would consider to be a fair process. It is not enough to say that lawyers are incompetent.

**Mr. Stern:** Are you asking what I would regard as a fair process?

**Senator Spivak:** Of all the versions that have been put before us, what, in your opinion, would be the fairest way in which genuine refugees could be heard?

**Mr. Stern:** An absolute requisite would be that everyone be heard. I do not think you can argue against that. You have not treated a person fairly if you have not heard his or her story. People should also be heard within a reasonable amount of time—that is, reasonable in terms of the needs of the government to manage its programs and enforce its laws, but also reasonable in terms of the requirements of an individual to assemble information, to be interviewed by counsel and to be apprised of the required test. Counsel, at the very least, should know what it is the person has to establish in testimony. If counsel does not know what the definition of a refugee is, the person is not going to be helped much by that counsel, who may introduce all sorts of irrelevant testimony.

**Senator Spivak:** Are you saying that the refugee claimant should be heard by the person who is going to make the decision?

**Mr. Stern:** Absolutely.

**Senator Spivak:** That is an important factor?

**Mr. Stern:** Yes, and the person making the decision should be independent. That, to me, is extremely important.

**Senator Spivak:** Are you saying that that person should not be a civil servant?

**Mr. Stern:** Yes, and not a person who has divided loyalties.

I began my remarks by talking about the tension between the concept of sovereignty, that is, the protection of our country and the exercise of our state rights, and the concept of individual rights in which we voluntarily restrain the exercise of our sovereignty. You cannot expect the same individual to do both.

The Immigration Act requires immigration officers to uphold the act. The act says that you require visas and all sorts of things, and that is the way an immigration program should be run. I do not think anyone would want to see an immigration program in chaos where we did not have criteria or set demographic objectives for Canada or did not foster multiculturalism, family reunification, economic development or all of the things that flow out of domestic policy and are incorporated in the Immigration Act. That is the role of immigration officers, and they, by and large, do that well.

However, refugee determination has nothing to do with that. It should be done by people who are totally independent and who are not going to be influenced by concerns of bilateral relations. No country likes to see its nationals recognized as refugees in Canada or in any other country. Countries that tor-

[Traduction]

nous serait très utile que vous nous disiez ce que vous considérez comme un processus juste. Il ne suffit pas de dire que les avocats sont incompetents.

**M. Stern:** Vous me demandez ce que je considérerais comme un processus juste?

**Le sénateur Spivak:** Parmi toutes les formules qui nous ont été soumises, laquelle représente à votre avis la meilleure façon d'entendre des réfugiés véritables?

**M. Stern:** Chose certaine, il faut absolument que tous soient entendus. Je ne pense pas qu'on puisse le contester. On ne peut traiter quelqu'un équitablement sans avoir entendu son histoire. Il faudrait aussi qu'il soit entendu dans des délais raisonnables, non seulement par rapport aux besoins du gouvernement sur le plan de la gestion des programmes et de l'application des lois, mais aussi par rapport aux besoins de l'individu, qui doit rassembler des renseignements, s'entretenir avec son conseiller juridique et se familiariser avec les critères requis. Le conseiller juridique doit savoir au moins ce que son client doit établir dans son témoignage. S'il ignore la définition de réfugié, il peut présenter toutes sortes de témoignages qui ne seront pas pertinents et il ne sera pas très utile au requérant.

**Le sénateur Spivak:** Voulez-vous dire que celui qui revendique le statut de réfugié devrait être entendu par celui qui prendra la décision?

**M. Stern:** Absolument.

**Le sénateur Spivak:** C'est un facteur important?

**M. Stern:** Oui, et celui qui prend la décision devrait être indépendant. C'est à mon avis extrêmement important.

**Le sénateur Spivak:** Voulez-vous dire qu'il ne devrait pas s'agir d'un fonctionnaire?

**M. Stern:** Oui, et il ne doit pas être en situation de conflit d'intérêts.

J'ai parlé au début du conflit entre l'exercice de la souveraineté, c'est-à-dire la protection de notre pays et l'exercice de nos droits en tant qu'État, et la notion de droits de la personne, par laquelle nous limitons volontairement l'exercice de notre souveraineté. On ne peut s'attendre d'un même individu qu'il veuille aux deux.

La Loi sur l'immigration exige des agents d'immigration qu'ils fassent observer la loi. Celle-ci dit qu'il faut avoir des visas, etc. et que c'est ainsi qu'un programme d'immigration doit être appliqué. Personne ne voudrait, je pense, que notre programme d'immigration soit cahotique, que nous n'ayons pas de critères, ni d'objectifs démographiques, que nous ne favorisions pas le multiculturalisme, la réunification des familles, l'expansion économique et tout ce qui découle d'une politique intérieure et qui est intégré à la Loi sur l'immigration. Tel est le rôle des agents d'immigration et généralement, ils s'acquittent bien de cette tâche.

Or, déterminer le statut de réfugié n'a rien à voir avec tout cela. Ce soin doit être confié à des personnes totalement indépendantes qui ne seront pas influencées par les questions de relations bilatérales. Aucun pays n'aime que ses ressortissants soient reconnus comme réfugiés au Canada ou dans un autre



[Text]

ture their citizens will proclaim themselves to be guardians of civil liberties. The Soviet Union is probably the most notable example of that.

It is not a political decision. It should not be made by political people. It should not be made by people who have to worry about bilateral or multilateral relations or about an immigration program. It should be made by people whose sole responsibility is to apply faithfully the definition of a Convention refugee.

**Senator Spivak:** In terms of the proposed legislation before us, do you feel that the role of the Refugee Status Advisory Committee in the determination process conforms to your standards of fairness?

**Mr. Stern:** Under Bill C-55, which is not before senators yet but will be soon, the Refugee Status Advisory Committee will be abolished and another committee, the new immigration and refugee board, will be created. I hope that I will have the opportunity to testify before the Senate when it considers Bill C-55, which is a much more complicated piece of legislation and, in my view, one that will have far more long-term applications for Canada than Bill C-84. It will cover how that process shall be structured, the role of the board members, the role of immigration officials and the inclusion or absence of review procedures for purposes of consistency and for confirmation of the initial determination. I am not sure whether it would be useful to get into all of that today, because these issues are quite far removed from Bill C-84.

**Senator Gigantès:** In the years between 1967 and 1974 there were cases, some of which I looked at, in which people interviewing Greeks claiming refugee status asked questions such as: "How can you say this when the government in Greece is an ally of Canada in NATO?" Is that kind of question still put to people claiming refugee status?

**Mr. Stern:** That happened until 1978, senator. Up to 1978, refugee determination was made by an administrative committee composed of immigration and foreign service officials. There was no provision under law for an independent evaluation of a claim. But I would not ask that sort of question.

**Senator Gigantès:** You would not, but would it be asked by an immigration officer, a member of the RCMP or a member of CSIS?

**Mr. Stern:** They have nothing to do with the determination of a refugee claim. The immigration officer sometimes asks questions that are not appropriate, but such questions usually have to do with the immigration program, not with foreign policy considerations.

**Senator Gigantès:** Would such questions be asked when officials are checking security issues?

**Mr. Stern:** When security issues are being checked, certainly our relationship with governments is probably taken into consideration. That is not a part of the refugee determination process now. Canada's obligation under the Convention is not to return a person to a country with respect to which he has

[Traduction]

pays. Les pays qui pratiquent la torture se déclarent gardiens des libertés civiles. L'Union soviétique en est probablement l'exemple le plus notoire.

Il ne s'agit pas d'une décision politique. Elle ne doit pas être prise par des hommes politiques, par des personnes qui doivent tenir compte de relations bilatérales ou multilatérales ou d'un programme d'immigration. Elle doit être prise par des personnes dont la seule responsabilité est d'appliquer fidèlement la définition de réfugié au sens de la Convention.

**Le sénateur Spivak:** Par rapport au projet de loi à l'étude, estimez-vous que le rôle imparti au Comité consultatif du statut de réfugié dans la détermination du processus est conforme à vos normes de justice?

**M. Stern:** Aux termes du projet de loi C-55, qui n'a pas encore été soumis aux sénateurs, mais le sera bientôt, le Comité consultatif du statut de réfugié sera aboli et une nouvelle commission de l'immigration et du statut de réfugié sera créée. J'espère avoir l'occasion de témoigner devant le Sénat lorsqu'il examinera le projet de loi C-55, mesure législative beaucoup plus complexe et qui aura selon moi des applications au Canada à plus long terme que le projet de loi C-84. Il traite de la structure du processus, du rôle des membres de la commission, du rôle des agents d'immigration et de l'inclusion ou de l'exclusion de procédures d'examen permettant d'assurer une cohérence et de confirmer la détermination initiale. Je ne sais pas s'il serait utile d'aborder tout cela aujourd'hui, car ces questions sont très éloignées du projet de loi C-84.

**Le sénateur Gigantès:** Entre 1967 et 1974, il est arrivé, et j'ai examiné certains de ces cas, que des personnes interrogeant des Grecs qui réclamaient le statut de réfugié leur aient posé des questions du genre: «Comment pouvez-vous dire cela alors que le gouvernement grec est un allié du Canada au sein de l'OTAN? Ce type de question est-il encore posé à ceux qui réclament le statut de réfugié?

**M. Stern:** Cela s'est produit jusqu'en 1978, sénateur. Après 1978, la détermination du statut de réfugié a été confiée à un comité administratif composé d'agents de l'immigration et du service extérieur. La loi ne prévoyait pas d'évaluation indépendante des demandes. Mais personnellement, je ne poserais pas cette sorte de question.

**Le sénateur Gigantès:** Je veux bien, mais les agents d'immigration et les membres de la GRC ou du SCRS le feraient?

**M. Stern:** Ils n'ont rien à voir avec la détermination du statut de réfugié. L'agent d'immigration pose parfois des questions qui ne sont pas pertinentes, mais habituellement, elles concernent le programme d'immigration et non la politique étrangère.

**Le sénateur Gigantès:** De telles questions seraient-elles posées lorsque les fonctionnaires examinent les questions de sécurité?

**M. Stern:** Lorsque les questions sont examinées, nos rapports avec les gouvernements sont probablement pris en considération. Cela ne fait pas partie du processus de détermination du statut de réfugié. Le Canada est tenu par la Convention de ne pas renvoyer une personne dans un pays si elle craint y être

## [Text]

established a well-founded fear of persecution. If, for foreign policy considerations, immigration considerations or any other considerations, the Canadian government decides that it does not want a person to remain on our territory and that person is found to be a refugee, the government can always attempt to find a third country to which that person can be sent. If the government has a lawful reason for removing that person from Canada, it can proceed in that fashion and has done so. But that is a separate determination.

**Senator Gigantès:** Bill C-84, however, is related to the determination of a person as a security risk. While making that determination the person can be detained for a certain amount of time.

**Mr. Stern:** Yes.

**Senator Gigantès:** Therefore, the determination of whether a person is or is not a security risk is interwoven with the refugee determination process through this bill, like it or not.

**Mr. Stern:** Yes, that is true under clause 5. But the way it has been dealt with is to sever that consideration from the determination process. Various criteria are used to decide whether a person is a security risk. Paragraph 19.(1)(g) of the Immigration Act, 1976, states that a person is inadmissible if he engages in acts of violence or is a member of an organization that is likely to engage in such acts. Who makes that determination and what does it mean to be a member of an organization? We know, for example, that President Duarte is believed to have said—and this has been reported in our press in Canada—that the labour unions in El Salvador are fronts for terrorists. We know that President Pinochet of Chile has said that the Catholic Vicaria, which is the main guardian of human rights in Chile, collaborates with terrorists. Will certain unions then be seen as organizations that engage in acts of violence? Can the same be said for certain student affiliations?

We saw, for example, a lot of publicity dealing with the All India Sikh Student Federation, an organization that had been but is not now banned in India. The press widely reported across Canada that this is a terrorist organization. Are members of that organization to be excluded simply because of their membership? If someone in either the security service or immigration decides that such a person is a security risk—and I do not know who will make that determination because it is not a part of the refugee determination process—then that person has no right to make a refugee claim and could be sent back, merely because of his membership in such an organization.

The point I am making, returning to the importance of a hearing, is that there is no provision under the Convention to exclude these people from a hearing. My understanding of the Convention is that while it has exclusion clauses, they have to do with the responsibility of protection, not with a hearing. No one is excluded from a hearing. The Convention says that a person found to be a refugee may be excluded from protection if he is inadmissible to Canada. But first there must be a hearing. Then it can be decided whether the person should be

## [Traduction]

persécutée et que cette crainte soit fondée. Si, pour des raisons de politique étrangère, d'immigration ou autre, le gouvernement canadien ne veut pas qu'une personne reste sur son territoire et que cette dernière soit un réfugié, il peut toujours chercher à trouver un tiers pays qui l'accueillera. Si le gouvernement est en droit de renvoyer cette personne du Canada, il peut procéder de cette manière, ce qu'il a déjà fait. Il s'agit là d'un processus de détermination distinct.

**Le sénateur Gigantès:** Le projet de loi C-84 traite toutefois de l'évaluation du danger que peut représenter une personne pour le public. Dans le cadre de cette évaluation, la personne peut être détenue un certain temps.

**M. Stern:** Oui.

**Le sénateur Gigantès:** Donc, que cela vous plaise ou non, l'évaluation du danger que peut représenter une personne est intrinsèquement liée au processus de détermination du statut de réfugié aux termes de ce projet de loi.

**M. Stern:** Oui, il en est ainsi aux termes de l'article 5. Mais concrètement, on sépare cette évaluation du processus de la détermination. Divers critères sont utilisés pour déterminer si une personne présente un danger pour le public. Le paragraphe 19(1) de la Loi sur l'immigration de 1976 considère non admissibles les personnes qui commettent des actes de violence ou font partie d'organisations susceptibles de commettre de tels actes. Qui fait cette évaluation? Et faire partie d'une organisation, cela veut dire quoi? Nous savons, par exemple, que le président Duarte a dit, comme l'a rapporté la presse canadienne, que les syndicats ouvriers du Salvador servent de couverture aux terroristes. Nous savons que le président Pinochet du Chili a dit que le Vicariat catholique, principal gardien des droits de la personne au Chili, collabore avec les terroristes. Certains syndicats seront-ils alors considérés comme des organisations commettant des actes de violence? Pourrait-on en dire autant de certaines associations d'étudiants?

Nous avons vu, par exemple, beaucoup de reportages sur l'*All India Sikh Student Federation*, organisation qui a déjà été frappée d'une interdiction en Inde, mais ne l'est plus maintenant. La presse canadienne a abondamment parlé de cette association comme d'une organisation terroriste. Faudrait-il exclure les membres de cette organisation simplement parce qu'ils en font partie? Si quelqu'un du service de sécurité ou de l'immigration détermine qu'une telle personne présente un danger pour le public—je ne sais pas qui en décidera, car cela ne fait pas partie du processus de la détermination du statut de réfugié—alors cette personne n'aura pas le droit de présenter une demande de statut de réfugié et pourra être refoulée du simple fait de son adhésion à une telle organisation.

Pour revenir à l'importance d'une audience, je tiens à faire valoir qu'il n'y a pas de disposition de la Convention qui refuse à ces personnes le droit de se faire entendre. Si je ne m'abuse, la Convention comporte des exclusions, mais elles concernent la question de la protection et non les audiences. Tout le monde a le droit d'être entendu au cours d'une audience. La Convention dit qu'une personne réputée être un réfugié peut se voir refuser une protection si elle fait partie des catégories non admissibles. Mais il doit d'abord y avoir une audience. On peut



*[Text]*

excluded, and this will allow the individual an opportunity to state his case. The way in which the Convention should operate with respect to exclusion, in my view, is that a hearing should be provided for all people. If the government believes that, on the grounds of paragraphs 19(1)(e), (f) or (g), a person is inadmissible, that can be brought up at the hearing. The person can answer that by saying, "You are wrong. I don't belong to that organization," or "I did belong to that organization but it is not as you have described it." He can bring in witnesses, perhaps, to substantiate what he has said. Even if the person is found to be excludable, the Convention still requires more than that. A person cannot be excluded simply because he may belong to a class. There is a weighing that has to take place. A person may belong to an organization that makes him excludable to Canada, but if the consequence of sending him back is that he will be killed or tortured, this must be weighed against the burden that is placed upon Canada in providing him protection. None of that is possible if there is no hearing. I do not know how anyone could argue before you that excluding people under clause 5 from a hearing upholds our obligations under the Convention.

**Senator Hébert:** If Canada were to accept the principle that everybody who claims to be a refugee is entitled to a hearing, and a proper and fair hearing, what kind of burden will be placed upon our country? I ask my question having in mind those people who may be security risks. Are we talking of a great number of such people?

**Mr. Stern:** No. I was told by the chairman of the Commons committee that in connection with the provisions under clause 5, under which people would be excluded—that is, 19(1)(e), (f) or (g) or 27(1)(c) or (2)(c)—since 1978 there have been only 26 cases. We are really talking about principle. The administrative burden is not a consideration.

**Senator Hébert:** It is not a question of its costing too much?

**Mr. Stern:** No.

**Senator Hébert:** Why, in your suggested amendment to clause 5, you do not go as far as to ask for a hearing for everyone, rather than this more timid approach, to ask the minister to notify the United Nations?

**Mr. Stern:** Why? Because it has been said, in so many ways, that perfection is not attainable, although we always seek it. In practical terms, to be very candid, I felt that this amendment might be acceptable to the government, whereas I did not believe that the deletion of clause 5 would be.

**Senator Hébert:** But you would prefer, naturally, that hearings would be open to everyone who claims to be a refugee?

**Mr. Stern:** Yes. As I have said before, you cannot even be aware of your obligations to consider a person's need for protection until you have interviewed the person; and when you exclude people—particularly, in this category, people who may well have refugee claims and whom we know from our experience have made successful refugee claims in the past—then you—

*[Traduction]*

alors y déterminer si la personne doit être exclue et l'intéressé a la possibilité de faire valoir son cas. A mon avis, en ce qui concerne les exclusions, la Convention devrait prévoir une audience pour tous. Si le gouvernement estime, sur la foi du paragraphe 19(1), qu'une personne n'est pas admissible, cela peut être soulevé à l'audience. La personne peut rétorquer qu'à son avis, il a tort, qu'elle ne fait pas partie de telle ou telle organisation ou qu'elle en a déjà fait partie, mais que la situation n'est pas celle qui est exposée. Elle peut présenter des témoins pour appuyer ce qu'elle dit. Et même si elle est jugée non admissible, la Convention exige davantage. On ne peut exclure quelqu'un du simple fait qu'il fait partie d'une catégorie. D'autres facteurs doivent être soupesés. Une personne peut ne pas être admissible au Canada parce qu'elle fait partie d'une organisation donnée, mais si le fait de la renvoyer dans son pays d'origine signifie qu'elle sera tuée ou torturée, cela doit être pris en considération. Rien de tout cela n'est possible s'il n'y a pas d'audience. Je ne sais pas comment on pourrait soutenir que le fait de nier à une personne le droit de comparaître aux termes de l'article 5 est conforme aux obligations visées dans la Convention.

**Le sénateur Hébert:** Si le Canada devait accepter le principe selon lequel tous ceux qui réclament le statut de réfugié ont droit à une audience, à une audience juste et dans les formes, quel fardeau serait imposé à notre pays? Je pose la question par rapport à ceux qui présentent des dangers pour le public. S'agit-il d'un grand nombre de personnes?

**M. Stern:** Non. Le président du comité des communes m'a dit que par rapport aux dispositions de l'article 5 aux termes desquelles seraient exclues des personnes, soit les paragraphes 19(1) ou 27(1) ou (2) de la loi, il n'y a eu que 26 cas depuis 1978. Nous parlons en fait de principes. Le fardeau administratif n'entre pas en ligne de compte.

**Le sénateur Hébert:** Ce n'est pas une question de coût?

**M. Stern:** Non.

**Le sénateur Hébert:** Dans la modification que vous proposez d'apporter à l'article 5, pourquoi ne pas aller plus loin et demander une audience pour tout le monde, plutôt que cette approche timide qui consiste à demander au ministre d'aviser les Nations Unies?

**M. Stern:** Pourquoi? Parce que, comme on l'a dit de bien des façons, la perfection n'est pas de ce monde, quoique nous cherchions toujours à l'atteindre. Concrètement, et pour être sincère, j'estime que cette modification pourrait être acceptable au gouvernement, mais je ne crois pas que la suppression de l'article 5 le serait.

**Le sénateur Hébert:** Mais vous préféreriez évidemment que les audiences soient accessibles à tous ceux qui présentent une demande de statut de réfugié?

**M. Stern:** Oui. Comme je l'ai déjà dit, en matière de protection, on ne peut être certain de ses obligations envers une personne tant qu'on ne l'a pas interrogée et quand on exclut quelqu'un—particulièrement des personnes de cette catégorie qui pourraient très bien réclamer le statut de réfugié et dont certaines, ont déjà obtenu gain de cause—alors on...



[Text]

**Senator Hébert:** So the first principle is that hearings should be available to anyone who claims to be a refugee. The second principle is that it would have to be a fair hearing—the way that you described it earlier; that is to say, a hearing heard by the decision maker, by the person or persons who would finally decide whether or not he or she is a refugee. Is that the way you put it?

**Mr. Stern:** Yes; but let me say something about that. There has to be a declaration of faith made. All of the studies—the ministerial task force in 1981, the Ratushny Report in 1983, the Plaut Report in 1984, the parliamentary standing committee report in 1985—concluded that the way to deal with abuse was to have a fast determination process. Abusing the system does not come without cost. People who have arrived here, who have no refugee claims, who are part of organized scams by travel agents and others, have paid, in some instances, enormous costs in relation to their capacity to pay; they have sold property that has been in the family for generations; they have consolidated every asset which extended families have, in order to get a foothold into Canada. Those people have come believing, through the encouragement of those agents, that once they get here they will be allowed to remain and bring over their families. If those people knew that they were going to be here for only two or three months, they would not come, they would not put it.

**Senator Hébert:** We all agree on that.

**Mr. Stern:** Well, not everyone agrees with that, because if you believe that, then, of course, you will have a system which will not have abuse in the future. If, instead of the convoluted system we have now, you have a system with a fair hearing quickly, people who are desperate will come, the refugees who have nowhere else to go will come, but the people who have made a calculation that in their economic interests they are going to come here and try to work for several years will not pay that price.

**Senator Hébert:** But is not the intent of the present legislation to accelerate the process exactly for that purpose?

**Mr. Stern:** Again we are getting into Bill C-55. The fundamental problem with the present process is that we thought we could be cute, in a way, and pretend to be giving a hearing but not really give a hearing, and pretend to have it independent but not really independent. In other words, create a system that appeared to satisfy the requirements for the independent adjudication of refugee claims, but more or less try to carry on business as usual. But it became impossible to do that under the immigration law. Even before the *Singh* decision the non-governmental organizations—

**Senator Hébert:** I am sorry to interrupt you, but we agree on that.

**Mr. Stern:** So the proposed new system, in my view, is going down the same path. They are trying to put in expedited procedures that are certain to be challenged. For instance, the hearing that is prescribed under Bill C-55 for the well-foundedness of a claim requires that an adjudicator and a board member hear a person's argument within, I believe, 72 hours, that their

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Le premier principe, donc, devrait être que les audiences soient accessibles à tous ceux qui réclament le statut de réfugié. Le deuxième devrait être que les audiences soient justes, comme vous l'avez décrit plus tôt; autrement dit, une audience devant celui qui prendra la décision, devant celui ou ceux qui détermineront au bout du compte si la personne est véritablement un réfugié. Est-ce bien cela?

**M. Stern:** Oui; mais permettez-moi d'ajouter quelque chose à ce sujet. Il faut que soit faite une profession de foi. Toutes les études—celle du groupe de travail ministériel de 1981, le rapport Tatushny de 1983, le rapport Plaut de 1984 et le rapport du comité permanent de 1985—concluent que la façon de faire face aux abus consiste à établir un processus de détermination rapide. Les abus impliquent des coûts pour ceux qui arrivent ici, qui ne sont pas des réfugiés et qui se sont fait escroquer par des agents de voyage ou autres personnes et ont parfois versé des sommes considérables par rapport à leurs moyens—they vendent des biens qui étaient dans leur famille depuis des générations, rassemblent tout ce que leur famille élargie possède pour venir au Canada. Encouragés par ces agents, ils croient qu'une fois ici, ils seront autorisés à rester et à faire venir le reste de la famille. S'ils savaient qu'ils ne resteront que deux ou trois mois, ils ne viendraient jamais et ne verseraient jamais de telles sommes.

**Le sénateur Hébert:** Nous sommes tous d'accord là-dessus.

**M. Stern:** Non, tout le monde n'est pas d'accord avec cela, car si c'était le cas, on aurait dorénavant un système dont personne n'abuserait. Au lieu du système convoluté que nous avons maintenant, si nous avions un système dans lequel les audiences sont justes et rapides, ceux qui sont désespérés viendraient, les réfugiés qui ne peuvent aller nulle part ailleurs viendraient, mais ceux qui font le calcul et se rendent compte qu'ils devront travailler plusieurs années pour rembourser leurs dettes ne paieraient pas ce prix.

**Le sénateur Hébert:** Mais le projet de loi ne vise-t-il par justement à accélérer le processus à cette fin?

**M. Stern:** Encore une fois, nous entrons ici dans le projet de loi C-55. Le problème fondamental que pose le processus actuel, c'est que nous prétendons accorder une audience qui n'en est pas vraiment une; nous prétendons qu'elle est indépendante alors que ce n'est pas vraiment le cas. Autrement dit, nous avons créé un système qui semble répondre aux exigences d'une détermination indépendante du statut de réfugié, mais nous essayons plus ou moins de tout expédier comme d'habitude. Mais cela est devenu impossible aux termes de la Loi sur l'immigration. Même avant l'arrêt *Singh*, les organisations non gouvernementales...

**Le sénateur Hébert:** Désolé de vous interrompre, mais nous sommes d'accord là-dessus.

**M. Stern:** Le nouveau système proposé suit la même pente, à mon avis. On essaie d'instituer des procédures plus rapides qui seront certainement contestées. Par exemple, l'audience prévue dans le projet de loi C-55 au sujet du bien-fondé d'une demande exige qu'un arbitre ou un membre de la commission entende le cas d'une personne en deçà, je crois, de 72 heures,

*[Text]*

claim is sufficiently credible to proceed to a hearing. So already, for all of those who are found to be credible, that is not a hearing, and a determination will not take place; so already you have two hearings for everyone who proceeds to the board.

It seems to me that that is going to be challenged. First, it will be challenged because you have an adjudicator who is an employee of the Immigration Commission—

**The Chairman:** Mr. Stern, I am sorry to interrupt you, but we have moved off onto Bill C-55. We have to complete our hearing at 11 a.m. and I want to ensure that you have been able to say everything that you feel is useful to us with respect to Bill C-84.

**Senator Hébert:** Madam Chairman, may I have another question on Bill C-84?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Hébert:** There is a special case of people arriving by sea. With regard to taking the Convention into account, does it mean that we can avoid giving a hearing to those people who arrive by ship, whether they are within our territorial waters or outside; and could we simply say "You go back; we don't want to hear from you."?

**Mr. Stern:** That is my understanding of the intention of clause 8 in the act.

**Senator Hébert:** Could possible hearings be held on the ship itself?

**Mr. Stern:** That's possible, but whether those hearings would meet the test of a fair hearing that is described in the *Singh* decision, and particularly by Madam Justice Wilson, I do not know; but the United States does that with vessels from Haiti. Those boats are turned back, but not before everyone on board is interviewed.

**Senator Hébert:** In demanding documents, such as a passport or a visa, from the refugee, does that or does that not go against the spirit or the letter of the Convention we have signed?

**Mr. Stern:** The Convention contains article 31 that states that a refugee should not be penalized for not having documents in his or her possession. The article says:

The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened . . . or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.

That goes back to my introductory remarks, that the illegality of this procedure is evident only after you have decided that they are not refugees. If they are refugees, then they have acted in a way that is anticipated by the Convention, and indeed why the Convention exists. The question of coming directly is a difficult one and one on which the Senate, I am sure, will hear much testimony on Bill C-55. How do you decide that a person has come directly? What are justifiable

*[Traduction]*

en vue de tenir l'audience sur la détermination du statut. Donc, tous ceux dont la demande est jugée fondée doivent ensuite se présenter à une seconde audience; il y a deux audiences.

Il me semble que cela sera contesté. Premièrement, parce qu'on fait intervenir un arbitre qui est employé de la Commission de l'immigration . . .

**La présidente:** Monsieur Stern, désolé de vous interrompre, mais nous sommes passés au projet de loi C-55. Nous devons suspendre les travaux à 11 heures et j'aimerais être certain que vous avez pu nous dire tout ce que vous jugez utile concernant le projet de loi C-84.

**Le sénateur Hébert:** Madame la présidente, puis-je poser une autre question au sujet du projet de loi C-84?

**La présidente:** Oui.

**Le sénateur Hébert:** Le cas de ceux qui arrivent par mer est particulier. Compte tenu de la Convention pouvons-nous ne pas accorder d'audience à ceux qui arrivent par bateau, qu'ils soient à l'intérieur de nos eaux territoriales ou non? Pourrions-nous leur enjoindre tout simplement de retourner d'où ils viennent?

**M. Stern:** C'est ce que vise l'article 8 de la loi, si je ne m'abuse.

**Le sénateur Hébert:** Pourrait-on tenir des audiences à bord du bateau?

**M. Stern:** Ce serait possible, mais je ne sais pas si elles seraient jugées justes par rapport à l'arrêt *Singh* et à ce qu'a déterminé le juge en chef Wilson; les États-Unis le font dans le cas des bateaux en provenance d'Haïti. Ces bateaux sont refoulés, mais pas avant que tous les passagers n'aient été interrogés.

**Le sénateur Hébert:** En exigeant du réfugié qu'il produise des documents comme le passeport ou le visa, ne va-t-on pas à l'encontre de l'esprit ou de la lettre de la Convention que nous avons ratifiés?

**M. Stern:** L'article 31 de la Convention dispose qu'un réfugié ne doit pas être pénalisé du fait qu'il n'a pas de documents en sa possession. Cet article dit ceci:

Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée . . . entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulière.

On en revient à mes premières observations, à savoir que l'illégalité de cette procédure n'apparaît qu'une fois déterminé le fait qu'il ne s'agit pas de réfugiés. Si l'on a affaire à des réfugiés, alors les personnes en cause ont agi d'une manière que prévoit la Convention, c'est en fait, la raison pour laquelle la Convention existe. La question de l'arrivée directe est épineuse et le Sénat, j'en suis certain, entendra de nombreux témoignages à ce sujet dans le cadre de l'étude du projet de loi C-55.



*[Text]*

reasons for leaving another territory in which they have found temporary abode? How long a period of delay may take place before they are deemed not to have come here directly? These are issues that would come out in the course of an examination of the person's refugee claim.

**The Chairman:** Mr. Stern, do you have any other points on Bill C-84 that you would like to bring to our attention this morning?

**Mr. Stern:** I would like to make one point about the ships. Someone asked me about whether Canada really would send back someone. Canada in reality is as good a country as we believe it to be. I do not think there is any false pride about Canada's traditions and its commitment. I think that in the future, no matter what laws we have, this decency and compassion will somehow prevail over the deficiencies of our laws. There is another element that I think Canada has to bear in mind. We can perhaps be assured by our traditions and by the strength of our attitudes that we will behave in a certain manner, but our laws may send a different message abroad if we turn ships back. It is hard for me to believe that the day will arrive in Canada with or without Bill C-84, that a boatload of refugees in need of our help, as the *St. Lewis* was, will be turned back from our shores. I cannot believe, even if we provide for it in law, that it will happen. However, other countries will say, "If Canada has taken upon itself the right in its laws to turn vessels back, then why can't we?" If countries like Thailand begin to do that, then thousands of refugees will have their lives in peril and very quickly.

Canada has always been, to use the biblical allusion "a light unto the nations" in terms of its treatment to refugees. It sends important signals abroad, and it is a very important ally of the United Nations High Commission itself. I believe that this is the reason that we received the Nansen Medal, to give us the added stature of visibility so that the example that we had set would be emulated around the world. But if other countries follow the example of this proposed legislation, that could certainly undermine enormously the efforts, now over several decades, of the UNHCR to provide an endurable and sustaining program to protect refugees in the world.

**The Chairman:** Mr. Stern, we thank you and your colleagues for your very eloquent and thorough commentary on Bill C-84 this morning.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Comment déterminer si une personne est venue directement? Comment justifier que l'on quitte un territoire dans lequel on avait trouvé temporairement asile? Quel délai peut s'écouler avant que l'on soit réputé ne pas être venu ici directement? Ces questions ressortiraient à l'audition de la demande.

**La présidente:** Monsieur Stern, y a-t-il d'autres questions sur le projet de loi C-84 que vous aimeriez porter à notre attention ce matin?

**M. Stern:** J'aimerais soulever une question au sujet des bateaux. Quelqu'un m'a demandé si le Canada refoulerait vraiment des personnes. Le Canada est en réalité un bon pays, c'est ce que nous croyons. Je ne pense pas qu'on ait tort d'être fier des traditions et de l'engagement du Canada. Je pense que dorénavant, cette décence et cette compassion l'emporteront sur les lacunes de nos lois, quelles qu'elles soient. Il y a un autre élément que le Canada devrait à mon avis garder à l'esprit. Certes, nous pouvons être sûrs que, vu nos traditions et la force de nos attitudes, nous nous comporterons d'une certaine manière, mais nos lois peuvent véhiculer un message différent à l'étranger si nous refoulons des bateaux. Il m'est difficile de croire qu'un jour, avec ou sans le projet de loi C-84, le Canada refoulera un bateau de réfugiés comme le *St. Lewis*. Je ne puis croire que cela se produira, même si nous le prévoyons dans la loi. Cependant, d'autres pays diront que le Canada a prévu dans ses lois le droit de refouler des bateaux et voudront en faire autant. Si des pays comme la Thaïlande entreprennent d'agir ainsi, alors la vie de milliers de réfugiés sera en péril, et ce, très rapidement.

Par rapport à la façon dont il traite les réfugiés, le Canada est, pour reprendre une image biblique, le flambeau qui éclaire le monde. Il envoie des signaux importants aux autres pays et représente un important allié pour le Haut Commissariat des Nations Unies. Je pense que c'est la raison pour laquelle on nous a décerné la médaille Nansen, pour nous faire connaître encore plus, pour que nous servions encore plus d'exemple dans le monde. Mais si d'autres pays adoptent un projet de loi semblable à celui-ci, cela pourrait certainement saper les efforts déployés par le HCNUR pour créer un programme à long terme qui protège tous les réfugiés dans le monde.

**La présidente:** Monsieur Stern, nous vous remercions, vous et vos collègues, de cet exposé éloquent et approfondi sur le projet de loi C-84.

La séance est levée.























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Refugee Status Advisory Committee:*

Mr. J. B. Stern, Chairman;  
Mr. Sergio Poggione, Acting Director of Operations;  
Mr. James Trottier, Legal Advisor, Liaison Officer, Department of External Affairs.

*Du Comité consultatif du statut de réfugié:*

M. J. B. Stern, président;  
M. Sergio Poggione, directeur intérimaire des opérations;  
M. James Trottier, conseiller juridique, agent de liaison, ministère des Affaires extérieures.



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-1987

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Tuesday, October 27, 1987

Le mardi 27 octobre 1987

**Issue No. 38**

**Fascicule n° 38**

**Thirteenth proceedings on:**

**Treizième fascicule concernant:**

Consideration of Bill C-84 "An  
Act to amend the Immigration Act, 1976  
and the Criminal Code in  
consequence thereof"

---

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976  
et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel»

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Grafstein
Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (or Frith)
Flynn	*Murray (or Doody)
Gigantès	Robertson

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buckwold for that of the Honourable Senator Stanbury. (*October 27, 1987*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Grafstein
Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (ou Frith)
Flynn	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Robertson

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buckwold substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury. (*le 27 octobre 1987*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 27, 1987  
(49)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 7:43 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Doyle, Flynn, Grafstein, Hébert, Lewis and Neiman (6).

*Other Senators present:* The Honourable Senators MacDonald, Tremblay and Asselin (3).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Montreal Coalition:*

Ms. Rivka Augenfeld, President, "Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal";

Mr. Denis Racicot, Association of Immigration Lawyers;

Reverend Fay Wakeling, Committee to Aid Refugees, United Church of Canada;

Mr. Pierre Gouldberger, Committee to Aid Refugees.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987, resumed consideration of Bill C-84 intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof".

The witnesses made statements and answered questions.

The Honourable Senator Lewis moved,—That the letter and brief from the YWCA (Young Women's Christian Association) be read into the record and form part of this day's proceedings.

At 10:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Andrew N. Johnson

Clerk of the Committee

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 OCTOBRE 1987  
(49)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 19 h 43 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Flynn, Grafstein, Hébert, Lewis et Neiman. (6).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs MacDonald, Tremblay et Asselin (3).

*Également présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*De la Coalition de Montréal:*

M<sup>me</sup> Rivka Augenfeld, présidente, «Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal»;

M. Denis Racicot, Association des avocats en immigration;

Révérende Fay Wakeling, Comité d'aide aux réfugiés, Église Unie du Canada;

M. Pierre Gouldberger, Comité d'aide aux réfugiés.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, reprend l'étude du Projet de loi C-84, «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.»

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Lewis propose:

Que la lettre et le mémoire de la YWCA (*Young Women's Christian Association*) soient lus pendant la séance et qu'ils soient joints aux délibérations d'aujourd'hui.

A 22 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 27, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 7.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman** (Chairman) in the Chair.

**The Chairman:** Tonight we have with us representatives from the Montreal Coalition and from the Association of Immigration Lawyers. Miss Augenfeld will make an introductory statement and then introduce her colleagues, who will also be making presentations.

**Mme Rivka Augenfeld, présidente, Table de consultation des organismes au service des réfugiés de Montréal:** Merci, madame la présidente. Permettez-nous de vous remercier de nous donner l'occasion de venir témoigner devant vous sur ce sujet tellement important. Nous sommes très heureux que le Sénat ait décidé d'entendre et d'écouter le tollé de protestation des individus et des groupes à travers le pays, qui ont demandé à votre comité de considérer le projet de loi C-84 d'une façon plus sérieuse. On espère que cette fois les experts qui sont venus jusqu'à ce jour devant vous, surtout les experts constitutionnels et les experts en droits ont trouvé oreilles plus attentives et plus ouvertes.

Nous appuyons et nous soutenons l'expertise que vous avez entendus et les opinions des experts constitutionnels. Je voudrais vous dire un mot de notre organisme.

La Table de consultation des organismes au service des réfugiés de Montréal, existe depuis 1979. On vous a distribué une liste de tous les membres à Montréal, y inclus les organismes observateurs et aussi une liste d'organisations, disons plus large d'organismes qui ont appuyé notre demande du retrait du projet de loi C-55 et qui ont aussi appuyé notre demande du retrait du projet de loi C-84.

Ce qu'on appelle, nous, la coalition des organismes au service des réfugiés de Montréal, est encore plus large que la Table et nous travaillons tous ensemble pour expliquer au public pourquoi cette législation est tellement inacceptable. J'ai des collègues avec moi, Maître Denis Racicot qui fera une présentation. La Révérende Faye Wakeling et le Révérend Pierre Gouldberger des Églises-unies.

On nous a demandé de ne pas parler ce soir du projet de loi C-55, mais nous espérons être invités à revenir plus tard pour vous parler de cet autre projet de loi. Il y a des raisons techniques pour lesquelles nous trouvons qu'il serait important de revenir plus spécifiquement pour l'autre projet de loi.

Je vais demander à Maître Racicot de présenter les points saillants de notre opposition à ce projet de loi.

**Maître Denis Racicot, Association des avocats en immigration:** Madame la présidente, honorables membres du Sénat, je vais vous présenter des commentaires au sujet de certains points du projet de loi C-84. nous vous remercions de l'occa-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 27 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 19 h 30 pour examiner le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

**Le sénateur Joan Neiman** (présidente) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Nous avons le plaisir d'accueillir ce soir les représentants de la Coalition de Montréal et de l'Association des avocats en immigration. M<sup>lle</sup> Augenfeld fera une déclaration préliminaire et nous présentera ensuite ses collègues, qui prendront également la parole.

**Ms. Rivka Augenfeld, President, Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal (Montreal union of refugee service groups):** Thank you, Madam Chairman. I would like to start by thanking you for giving us this opportunity to testify before you on such an important matter. We are very pleased that the Senate decided to hear and listen to the chorus of protest from individuals and groups all across the country who have asked your Committee to give Bill C-84 more serious consideration. We hope that this time the experts who have appeared thus far, especially the constitutional and legal experts, have found more attentive and more open ears.

We support the expert testimony you have heard, and the opinions of the constitutional experts.

The Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal *Union of Montreal refugee service groups* has been in existence since 1979. A list has been distributed to you of all our member—organizations in Montreal, including the observer groups, and another, let's say a broader list, of the organizations that supported our campaigns to have Bills C-55 and C-84 withdrawn.

What we call the "Coalition" of Montreal refugee-service groups is an even larger organization that the "Table de concertation", and we have all been working together to explain to the public why this legislation is so unacceptable. I have some colleagues with me—Mr. Denis Racicot, who will be making a presentation; the Reverend Faye Wakeling, of the United Church, and the Reverend Pierre Goldberger, also of the United Church.

We were asked not to speak this evening about Bill C-55, but we hope we will be invited to return and talk to you about it later. There are technical reasons why we think it important to return specifically to discuss Bill C-55.

I am going to ask Mr. Racicot to present the salient arguments for our opposition to Bill C-84.

**Mr. Denis Racicot, Association of Immigration Lawyers:** Madam Chairman, Honourable Senators, I would like to comment on certain aspects of Bill C-84. We are grateful for the opportunity you have given us to express to you our serious and disquieting reservations about the Bill.

## [Text]

sion que vous nous offrez de vous faire part de nos troublantes et de nos graves préoccupations au sujet du projet de loi C-84.

Les commentaires que nous aimerions faire vont porter principalement sur cinq aspects. Ils seront brefs afin de nous permettre d'avoir un échange par la suite.

Premièrement, nous allons faire un bref commentaire sur les buts proposés du projet de loi; deuxièmement, sur la question des certificats de sécurité et de la procédure de vérification de ces certificats; troisièmement, sur l'interdiction de l'accès à la mer territoriale canadienne aux navires en provenance de l'étranger; quatrièmement, des pénalités relatives à l'incitation d'entrer au Canada et cinquièmement, nous ferons quelques commentaires sur les questions des dispositions afférentes à la détention.

En premier lieu, pour nous le projet de loi C-84 est un faux départ. Au sujet des objectifs même du projet de loi, c'est-à-dire à son article 1, nous sommes en désaccord avec le fait de mettre l'accent sur la présomption que le Canada serait le sujet d'abus généralisés de la part des revendicateurs du statut de réfugié. Selon notre propre expérience, les problèmes du processus de reconnaissance du statut de réfugié n'originent pas du nombre accru de requérant au Canada mais est plutôt le résultat d'un processus déficient et également de l'application de mauvaises politiques.

Pour nous, il est pour le moins ironique, voir même cynique, que ce projet de loi ait été intitulé par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada dans son bulletin de presse et également dans les directives qui ont été envoyés aux différents fonctionnaires qui seront chargés de l'appliquer: le projet de loi sur la dissuasion et la détention.

Il s'agit pour nous d'un renversement complet de l'économie d'un processus de reconnaissance du statut de réfugié qui, au contraire, devrait être fondé sur des principes de justice, de moral et d'humanisme, c'est-à-dire, les valeurs fondamentales de la société canadienne.

Deuxièmement, au sujet des certificats de sécurité, c'est-à-dire, le déni d'accès au processus de reconnaissance du statut de réfugié nous croyons qu'il laisse la porte ouverte à l'arbitraire total. Au sujet des certificats de sécurité, le projet de loi en ses articles 2 et 3 veut amender la procédure déjà prévue par la loi actuelle en ce qui concerne les revendicateurs qui seraient soupçonnés de représenter des risques pour la sécurité du Canada.

Al'article 4 du projet de loi, la procédure proposée dans les cas des revendicateurs du statut de réfugié voudrait déferer le traitement de cette question à la Cour fédérale, selon une procédure accélérée, au lieu du comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité.

Alors, nous désirons porter à votre attention, honorables membres du Sénat, que nous ne comprenons pas les raisons qui ont motivé un tel changement. La conséquence la plus immédiate, à notre avis, sera de mettre en péril un certain nombre de requérants ayant une bonne cause à faire valoir relative à leur statut de réfugié.

Sur la même question touchant la sécurité, l'article 5 vient en outre restreindre l'accès de la procédure reconnaissante du statut de réfugié de manière totale, au cas qui serait considéré

## [Traduction]

The comments we would like to make focus mainly on five aspects of the legislation. I will keep them brief, so that we can discuss them afterwards.

First of all, we are going to comment briefly on the Bill's proposed aims; second, on the question of security certificates and the verification procedure for these certificates; third, on the prohibition on access to Canadian territorial waters by vessels from foreign countries; fourth, on the penalties for inducement to enter Canada; and fifth, we will make a few comments on the provisions relating to detention.

First of all, in our opinion, Bill C-84 is a false start. We disagree with the way the purposes of the Bill, as set out in clause 1, emphasize the presumption that Canada may be the object of generalized abuse on the part of people claiming to be refugees. In our own experience, the problems of the refugee determination procedure are not caused by the number of people making claims in Canada but rather by the shortcomings of the procedure itself and also by the application of erroneous policies.

In our view it is ironic, even cynical, that this Bill should have been called by the Canadian Employment and Immigration Commission, in its press releases and also in the directives it sent to the various officials who will be called upon to apply it, the "dissuasion and detention bill" *unofficial English*.

We see this as the complete overturning of a refugee determination procedure that should be based on the principles of justice, morality and human dignity, that is, the fundamental values of Canadian society.

Second, with respect to security certificates, we consider the denial of access to the refugee determination procedure leaves the door open to arbitrary measures. In its clauses 2 and 3, the Bill seeks to amend the procedure provided for in the existing Act to deal with claimants who might be suspected of representing a risk to Canada's security.

The procedure proposed in clause 4 for claimants of refugee status seeks to defer the handling of the question to the Federal Court, using an accelerated procedure, instead of the Security Intelligence Review Committee.

We wish to say, honourable senators, that we do not understand the reasoning behind this change. The most immediate consequence, in our opinion, will be to put at risk a number of claimants with solid grounds for their claims to refugee status.

Clause 5, which deals with the same question of security, is designed, among other things, to close access totally to the refugee determination procedure in cases where such access is



*[Text]*

par le ministre de l'Immigration, en plus, comme un danger pour le public au Canada.

Cette procédure est tout-à-fait nouvelle. Nous croyons que cet article en particulier devrait être également retiré. Le requérant présentant un risque pour la sécurité du Canada ou ayant commis des infractions de nature criminelle grave au Canada peut être ou ne pas être un réfugié. Alors, cette question doit être débattue. Elle le serait éventuellement par le processus de reconnaissance du statut de réfugié en vertu des dispositions prévues par le projet de loi C-55, par la commission du statut à être créée.

À l'heure actuelle, ces questions ne sont pas étudiées ni par le Comité consultatif sur le statut de réfugié ni par la Commission d'appel de l'immigration. Présentement, les critères afférents dans ce domaine sont appliqués par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Mais, c'est toujours une question sur laquelle la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a accordé beaucoup d'attention et de soin. Le projet de loi C-84, en fait, vient retirer le minimum de procédure qui existait déjà et qui était appliqué par la Commission.

Ce déni d'accès à la procédure de reconnaissance dans ce type de cas spécifique, fera en sorte qu'il n'existera plus aucune instance d'évaluation des conséquences de la prise d'une telle décision; à savoir renvoyer un requérant qui serait considéré un risque pour la sécurité et en plus un danger pour le public. Alors, ce type de déni d'accès à la procédure n'aurait plus aucune instance ici au Canada pour vérifier le bien-fondé et la teneur du telle décision. Dans ce sens-là, cela serait un déni de justice fondamentale. Pour nous, il s'agit d'une décision qui serait prise sans aucune responsabilité. De plus, nous croyons que ce déni de justice et ce déni d'accès à la procédure viole les principes établis à l'article 7 de la Charte des droits et libertés eu égard au principe de la justice fondamentale. Évidemment, cet article violerait également la Convention de Genève relative au statut de réfugié et son protocole de 1967 en ce que fondamentalement la Convention de Genève prévoit que chaque requérant doit être entendu avant de se voir appliqué des prescriptions relatives à la sécurité ou encore des prescriptions relatives à la commission d'actes criminels.

Alors, en quelque sorte c'est la base même de la Convention de Genève qui prescrit que même dans des cas graves de commission d'actes criminels et dans le cas de matière relative à la sécurité, le requérant soit au moins entendu avant de se voir appliquer les clauses de cessation ou les clauses de retrait du statut de réfugié.

Le troisième point sur lequel nous voulons faire un commentaire concerne l'interdiction de l'entré de navires dans les eaux territoriales canadiennes. C'est-à-dire, pour nous, l'introduction d'une politique effective de refoulement.

Au sujet de l'article 8 du projet de loi, il nous apparaît tout à fait révoltant que soit introduit une disposition permettant le renvoi au large de navires transportant des personnes même simplement soupçonnés de vouloir revendiquer le statut de réfugié au Canada. Une telle disposition pourrait être qualifiée finalement de politique de canonnière. On en a eu quand même une démonstration cet été lorsqu'il y a eu, effectivement,

*[Traduction]*

considered by the Minister of Immigration to be, in addition, a danger to the people of Canada.

This procedure is completely new. We believe that this clause in particular ought to be withdrawn. A claimant who presents a risk to Canada's security, or who has committed a serious criminal offence in Canada may or may not be a refugee. So that question must be debated. This could be done through the refugee determination procedure provided for under the terms of Bill C-55, by the Refugee Board that is to be set up.

Currently these questions are not examined by either the Refugee Status Advisory Committee or the Immigration Appeal Board: it is the CEIC that applies the criteria in this area, and they have always given the question a great deal of attention and care. Bill C-84 would do away with the existing vestige of the procedure, applied by the CEIC.

This denial of access to the determination procedure in this type of case will mean that there will no longer be any requirement to assess the consequences of such a decision: a claimant who may be considered a security risk and in addition a danger to the public will just be sent back. So this type of denial of access to the procedure would mean there would no longer be in Canada a forum for checking into the grounds and the substance of such a decision, and in that sense it would be a denial of fundamental justice; it would be, in our view, a decision taken without any accountability. Furthermore, we believe that this denial of justice, this denial of access to the procedure, violates the principles of fundamental justice established in section 7 of the Charter of Rights and Freedoms. Obviously, the clause also violates the Geneva Convention on Refugees and its 1967 Protocol, in that basically the Geneva Convention provides that every claimant shall be given a hearing before prescriptions as to security or the commission of criminal offences are invoked.

So in a way that is the very basis of the Geneva Convention: that even in cases where a serious criminal offence may have been committed or security issues may be at stake, the claimant must be heard before his refugee status can be revoked.

The third point on which we would like to comment concerns the prohibition on foreign vessels entering Canadian territorial waters. In our view this is tantamount to a policy of turning back refugees.

As regards clause 8 of the Bill, we think it is appalling that a provision is being proposed that would enable Canada to turn back on the high seas ships carrying people who are merely suspected of wanting to claim refugee status in Canada. This is essentially putting a gun to their heads. We had a demonstration of it this summer when a Canadian naval vessel was sent into territorial waters apparently to intercept a ship that was



*[Text]*

déplacement de navires de la flotte canadienne vers les eaux territoriales pour aller rencontrer apparemment un navire qui était pour rentrer sur le territoire canadien. Alors, pour nous, c'est une véritable politique de canonniers qui est indéfendable en égard à la Charte des droits et libertés et à la Convention de Genève. Cette disposition du projet de loi, telle que rédigée devrait être retirée sans autre avis ni délai.

Quatrièmement l'article 9 du projet de loi considère comme criminel l'incitation à entrer au Canada ou selon notre point de vue, la défense des droits humains. Nous croyons que cette disposition du projet de loi qui introduit des pénalités aux personnes qui aident et ou encouragent l'arrivée au Canada de personnes non munies de passeport et ou de visa ne permettra même pas de neutraliser l'arrivée d'un certain nombre de personnes qui n'auraient pas dû faire la demande du statut de réfugié au Canada. En fait, à notre avis cette disposition aura pour effet de criminaliser les personnes qui appuient certaines causes légitimes ou certains réfugiés légitimes, notamment, les organismes de droits humains ou les organismes d'églises qui sont préoccupés par des considérations humanitaires, et aura pour effet également, en dernière analyse, de persécuter des personnes ayant déjà subi la persécution.

Cinquièmement, au sujet de l'article 12 du projet de loi relatif à la détention; nous sommes d'avis, également, que cet article doit être retiré complètement.

Notre propre expérience a révélé qu'à certains égards le processus actuel laissait déjà beaucoup de pouvoirs à l'arbitre et à la Commission de l'emploi et de l'immigration en ces matières; c'est-à-dire les matières relatives à la détention. En particulier à Montréal, notre expérience a été dramatique et catastrophique. Nombreux ont été les cas de détention prolongée, entre trois mois et même jusqu'à quatorze mois de détention, pendant l'étude d'un cas de statut de réfugié. Un certain nombre de décisions ont même été marquées au coin de l'arbitraire. D'ailleurs, il y avait eu à cet égard un rapport spécial fait sur les conditions de détention. Cette question a fait l'objet d'une étude par le comité parlementaire de l'emploi et de l'immigration du Canada. Donc, c'est une question qui est, à notre avis, toujours préoccupante. Les pouvoirs que le projet de loi veut conférer à cet égard à l'agent d'immigration de même qu'à l'arbitre et en particulier dans les considérations en matière de sécurité, nous apparaissent excessifs et vont aboutir de loin à une situation extrême.

À cet égard également il s'agit d'un renversement complet d'un certain principe de base de l'économie du droit. C'est-à-dire la présomption d'innocence et le bénéfice du doute.

En conclusion, nous estimons qu'il y a eu un faux départ certains égards des objectifs de la loi. Bien que nous pourrions être en accord avec certains des objectifs de la loi. Il y a un faux départ si l'accent est mis sur le fait qu'il y a eu un abus inconsidéré de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié. Plusieurs des dispositions du projet de loi que nous avons énumérées et que nous avons simplement fait ressortir nous apparaissent arbitraires et allant à l'encontre de l'économie du droit général. Nous sommes d'avis qu'il faut retirer ces principales dispositions.

*[Traduction]*

planning to land on Canadian soil. In our opinion this is really a policy of force, which is utterly indefensible in the context of the Charter of Rights and Freedoms and the Geneva Convention. This clause in the Bill, as it is currently worded, should be withdrawn immediately.

Fourth, clause 9 of the Bill, makes inducement to enter Canada a crime, and by so doing, in our opinion, makes the defence of human rights a crime. We believe that this provision, which introduces penalties for those who aid or abet the arrival in Canada of people without proper documentation, will not prevent the arrival in Canada of a certain number of people who are not entitled to claim refugee status. All it would do, in our opinion, is make criminals of people who support certain legitimate causes or certain legitimate refugees, in particular of human rights and church groups with humanitarian concerns; and in the last analysis it would persecute people who have already suffered persecution.

Fifth, as regards clause 12, on detention: we think this clause also should be withdrawn completely.

Our own experience has shown that in certain respects the existing process already leaves a great deal of power in the hands of the adjudicator and the CEIC, as regards detention. In Montreal, in particular, our experience has been dramatic, even catastrophic. There have been many cases of prolonged detention, from three to as long as fourteen months, while a refugee claimant's case was being studied. And some of the rulings have been clearly arbitrary. A special report has been prepared on the conditions of detention, and they were studied by the parliamentary committee on employment and immigration. So we see this as being still an area of great concern. The Bill would give immigration officers, as well as adjudicators, powers, especially in matters of security, that we consider excessive and that could ultimately give rise to a dangerous situation.

This is also a complete reversal of a basic legal principle: the presumption of innocence and the benefit of the doubt.

In conclusion, we consider this Bill a false start, even though we may agree with some of its objectives. It is a false start because the emphasis is placed on frivolous abuse of the refugee determination procedure. A number of the provisions we have gone through, or simply mentioned, today strike us as arbitrary and in defiance of the principles of law in general. We think these main provisions should be withdrawn.

*[Text]*

Finalement, s'il y a lieu et si c'est nécessaire, en forger de nouvelles mais que celles-ci soient conformes à la tradition humanitaire du Canada. Ceci n'est qu'un survol de certains points sur certaines dispositions.

**The Chairman:** Senators, I think we will hear the other presentation before beginning our questioning.

**The Reverend Faye Wakeling, Committee to Aid Refugees, United Church of Canada:** Madam Chairman, we are in grave danger if Bill C-84 becomes law. If that happens, we will have created a law that would force human rights groups, nongovernmental organizations and church refugee aid organizations to engage themselves in criminal activity. I want to cite one example that happened very recently, then discuss with you the implications of this bill around this one example out of the thousands that could be presented.

I recently returned from Guatemala. On the day of my arrival in Canada, I found that contacts had been attempted to be made with me and the other people with whom I was associated in Guatemala because it was known that a person who had been fleeing from the persecution that is so rampant in that country was in grave danger, and a way had to be found to get this man out of the country. These people were unable to contact us. They finally contacted a Roman Catholic priest from Montreal who was also in the country at the time. Within the space of the 24 hours that that process took, including the time in which the Roman Catholic priest made contact with people of confidence who the put this process in place, the man was discovered by the death squad and taken out into the streets and shot.

This is an example of the kind of thing that happens all too frequently, and it raises questions of the types of consequences that will arise from Bill C-84 if it becomes law. We read in section 95.1:

Every person who knowingly organizes, induces, aids or abets or attempts to organize, induce, aid or abet the coming into Canada of a person who is not in possession of a valid and subsisting visa, passport or travel document where one is required . . . is guilty of an offence and is liable . . .

to be indicted.

Senators, you know only too well what the rest of that section says and what the offence will be punishable by.

This bill makes it illegal to make enquiries on behalf of someone and on how to get him urgently out of a country. This bill makes it illegal to suggest to someone that he flee his country in a situation of danger without documentation. This bill makes it illegal to make the kinds of telephone calls and the kinds of contacts that were made around this one person.

This bill talks as though documentation is the issue. In the situation of a refugee fleeing from persecution, it is not the question of documentation that we should be looking at. It is not possible for someone in danger to apply for a visa and wait. It is not possible for someone who is fleeing to get an up-to-date passport before departing. It is not possible for someone

*[Traduction]*

Lastly, if it is necessary to hammer out new provisions, they should be in accordance with Canada's humanitarian tradition. And there you have our overview of some of the provisions of Bill C-84.

**La présidente:** Sénateurs, je crois que nous entendrons l'autre exposé avant de passer aux questions.

**La Révérende Faye Wakeling, Comité d'aide aux réfugiés, Église Unie du Canada:** Madame la présidente, nous risquons de nous trouver dans une situation très grave si le projet de loi C-84 est adopté, car nous aurons ainsi créé une Loi qui obligera les groupes de défense des droits de la personne, les organisations non gouvernementales et les organismes religieux d'aide aux réfugiés à se livrer à des activités criminelles. Je veux vous parler d'un cas qui est survenu très récemment et discuter ensuite avec vous des répercussions que ce projet de loi pourrait avoir sur ce cas, qui n'est qu'un exemple parmi des milliers.

Je suis rentré récemment du Guatemala. À mon arrivée au Canada, j'ai appris qu'on avait essayé d'entrer en communication avec moi et avec mes autres collaborateurs au Guatemala parce qu'un homme qui fuyait la persécution si généralisée dans ce pays, était en danger et qu'il fallait trouver un moyen de le sortir du Guatemala. Ces gens n'ont pas été en mesure de communiquer avec nous. Ils sont enfin entrés en contact avec un prêtre catholique de Montréal qui se trouvait également au Guatemala à ce moment-là. Durant les 24 heures qu'il a fallu pour faire toutes ces démarches, y compris le temps qu'il a fallu pour le prêtre catholique de communiquer avec des personnes de confiance, l'homme fut repéré par l'escadron de la mort, traîné dans la rue et tué.

Voici donc un exemple du genre de choses qui se produisent trop souvent. C'est pourquoi on s'interroge sur les conséquences qui découleront du projet de loi C-84 s'il est adopté. L'article 95.1 dispose que:

Toute personne qui, sciemment, incite, aide ou encourage ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne non munie d'un visa, d'un passeport ou d'un titre de voyage en cours de validité . . . commet une infraction et est passible . . .

de sanctions.

Vous savez tous, sénateurs, ce que dit le reste de l'article et les sanctions qu'il prévoit.

Le projet de loi nous interdit de demander des renseignements sur la façon de faire sortir de toute urgence une personne d'un pays. Il nous interdit de conseiller à une personne en danger de quitter son pays sans papiers ou de faire des appels ou d'établir le genre de contacts que nous avons établis pour aider cette personne.

Le projet de loi donne l'impression que tout tourne autour des papiers. Dans le cas d'un réfugié qui fuit la persécution, ce n'est pas la question des papiers qui est la plus importante. Il n'est pas possible pour une personne en danger de faire une demande de visa et d'attendre. Il n'est pas possible pour une personne qui fuit la persécution d'obtenir un passeport valide



*[Text]*

to visit a consulate or an embassy of Canada if he is indeed being watched and followed. Yet, in this law we are saying that if those situations are not possible we will not allow such refugees or people in danger to come to our country.

I am here to tell you that when people read this kind of law and begin to look at examples that they have experienced and see the implications for their work, they will realize that it must be defeated; it must be repealed; it must be replaced. We must look seriously at what is happening in this situation.

People who make these kinds of contacts—refugee workers, churches and other organizations—have long years of experience. They are not naive, bleeding-heart people who are responding to every cry. They are people who have contacts with people of confidence who will get in touch with them when it is necessary, and they are people who are willing to do what is necessary to save lives and help persons have access to freedom when they are being persecuted.

Bill C-84 is an immoral law. It is immoral in its thrust to incite fear and anxiety on the part of Canadians vis-à-vis refugees. The Canadian public has been misinformed and is being inflamed by such regulations and by such proposed legislation. When given the opportunity to study in detail bills such as Bill C-55 and Bill C-84, church groups and other groups of people, as they look at these bills and understand the implications and reflect on the whole refugee issue, when they are given the information they need to differentiate between immigrants and refugees, when they are helped to see the fallacy in talking about queue jumpers when we mean refugees, when they understand that it is not illegal to request refugee status at our border without all the documentation, they are supportive of the attempts to defeat this bill.

Canadians have shown that they are willing to respond with openness and generosity. In the case of the refugees who arrived in Nova Scotia, people went out in the middle of the night, offered them coffee, offered them food and did what they could. They responded with open arms when they were face to face with refugees and people who needed that kind of assistance.

What are we doing if our government is indeed pitting itself against the human rights groups, against the church organizations, against those who would aid refugees, against those who fight for freedom and liberty and a just system in our country? What situation are we going to be in if we have a government which puts before us a law that confronts and speaks out against the kind of work of such people? This kind of law would incite civil disobedience, because those who are fighting to help those whose lives are in danger are not going to be deterred by this law. They are simply going to put themselves into a situation where they contravene the very laws of this country.

**Senator Flynn:** I was impressed with the examples that two of the witnesses cited as their experience under the present

*[Traduction]*

avant de quitter son pays. Il n'est pas possible pour une personne de se rendre à un consulat ou une ambassade du Canada si elle est surveillée et suivie. Or, le projet de loi dit que, à défaut de situations de ce genre, nous ne permettrons pas aux réfugiés ou aux personnes en danger d'entrer dans notre pays.

Je suis ici pour vous dire que lorsque les gens lisent un projet de loi de ce genre et commencent à analyser les expériences qu'ils ont vécues et les répercussions que cela peut avoir sur leur travail, ils se rendent compte que le projet de loi doit être rejeté et remplacé. Nous devons examiner de près ce qui se passe dans ce cas-ci.

Les personnes qui établissent ces contacts—les travailleurs, les églises et les autres organisations qui aident les réfugiés—ont de longues années d'expérience dans ce domaine. Ce ne sont pas des personnes naïves et trop sensibles qui répondent au moindre appel de détresse. Ce sont des gens qui entretiennent des contacts avec des personnes de confiance et qui communiqueront avec elles au besoin. Ce sont des gens qui sont prêts à prendre les mesures nécessaires pour sauver des vies et aider les victimes de persécution à avoir accès à la liberté.

Le projet de loi C-84 est une mesure législative immorale parce qu'elle vise à susciter la crainte et la peur chez les Canadiens vis-à-vis des réfugiés. Les Canadiens ont été mal informés et ces règlements et ces mesures ne font que provoquer leur colère. Une fois qu'ils ont eu l'occasion d'examiner à fond des projets de loi comme le C-55 et le C-84 et d'en saisir les répercussions, de réfléchir à toute la question des réfugiés, d'obtenir les renseignements dont ils ont besoin pour établir la différence entre un immigrant et un réfugié, de comprendre qu'il est faux de qualifier les réfugiés de resquilleurs, et enfin de se rendre compte qu'il n'est pas illégal de demander le statut de réfugié à la frontière même si on n'a pas tous les papiers voulus, les organisations religieuses et les autres groupes appuient les efforts qui sont déployés en vue de faire échouer le projet de loi.

Les Canadiens ont démontré qu'ils sont prêts à faire preuve d'ouverture et de générosité. Lorsque des réfugiés sont arrivés en Nouvelle-Écosse, des gens sont sortis en pleine nuit pour leur offrir du café et de la nourriture et faire leur possible pour les aider. Lorsqu'ils se sont trouvés en face de réfugiés qui avaient besoin d'aide, ils les ont accueillis à bras ouverts.

Qu'allons-nous faire si notre gouvernement se met à dos les groupes de défense des droits de la personne, les organisations religieuses, les organismes d'aide aux réfugiés, les personnes qui luttent pour la liberté et la justice dans ce pays? Qu'allons-nous faire si notre gouvernement dépose un projet de loi qui dénonce le genre de travail qu'accomplissent ces gens? Cela ne peut qu'ouvrir la porte à la désobéissance civile parce que ceux qui luttent pour aider les personnes dont la vie est en danger ne se laisseront pas décourager par cette loi. Ils vont tout simplement violer les lois mêmes de ce pays.

**Le sénateur Flynn:** Le cas cité par deux des témoins pour illustrer l'expérience vécue sous le régime du projet de loi



[Text]

legislation. In your view, would you suggest that the present legislation is totally inadequate?

**M. Racicot:** A plusieurs égards, la procédure actuelle est insuffisante. Je suis avocat en matière d'immigration depuis sept ans et j'ai plaidé pour de nombreux organismes à Montréal en faveur des réfugiés. J'ai aussi plaidé pour d'autres organismes au Canada.

Nous avons fait des représentations à diverses époques pour que la procédure de reconnaissance des réfugiés soit changée. C'est un fait indéniable. Je pense que certains aspects de la procédure étaient à améliorer.

**Le sénateur Flynn:** Certains points sont à améliorer.

**M. Racicot:** Le principal point à améliorer était le fait qu'au premier niveau l'audience ne comportait pas d'audience orale. A tout le moins, c'était une chose que tous les organismes et tous les intervenants ont demandée depuis longtemps.

**Le sénateur Flynn:** D'accord.

**M. Racicot:** Je pense que le projet de loi C-55 dans une certaine mesure et sous cet aspect créera un organisme qui au premier niveau, en principe devrait juger les revendicateurs.

**Le sénateur Flynn:** Tenons-nous en à ma question. Ma question s'adresse à vous quant à la législation actuelle. Nous reviendrons à C-84 et à C-55 plus tard.

Vous avez parlé d'un cas de 14 mois de détention imposée en vertu de la législation actuelle.

**M. Racicot:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Votre collègue a parlé tantôt d'un cas qui me semble un petit peu excessif.

I do not know the problem with the present law in the case you cited, but I would like to know the present situation. What are you presently criticizing?

**M. Racicot:** Sur la question des conditions de détention, il y a eu des cas de détention prolongée. Je faisais référence aux matières relevant de la sécurité.

**Le sénateur Flynn:** Tenons-nous en à votre référence concernant les 14 mois de détention. Qu'est-ce qui ne fonctionne pas dans la loi actuelle?

**M. Racicot:** Dans la loi actuelle à tout le moins la détention était révisée à tous les sept jours.

**Le sénateur Flynn:** Cela permettait quand même de subir jusqu'à 14 mois de détention.

**M. Racicot:** Oui effectivement, la procédure actuelle à certains égards et dans certaines considérations le permettait. Il est sûr que dans les cas où j'ai agi, je n'ai pas partagé l'avis de l'arbitre parfois dans le cas de détention prolongée.

Dans un cas, j'ai agi dans un dossier où la détention a été de plus de 12 mois.

**Le sénateur Flynn:** Pour plus de 12 mois.

**M. Racicot:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Que changer à la loi qu'on nous propose à ce sujet?

**M. Racicot:** Dans un premier temps, il faut considérer le projet de loi C-84 lié au projet de loi C-55.

[Traduction]

m'ont impressionné. Ce projet de loi, à votre avis, est-il inadéquat?

**Mr. Racicot:** The existing procedure is inadequate in a number of ways. I have been an immigration lawyer for seven years, and for seven years I have argued on behalf of many Montreal organizations that work for refugees. I have also acted for other organizations at the national level.

At various times we have made representations to have the refugee determination procedure changed. That's undeniable. I consider that certain aspects of the procedure needed to be improved.

**Senator Flynn:** Certain aspects need to be improved.

**Mr. Racicot:** The main one was the fact that the initial-stage hearing didn't include an oral hearing. Everyone working in this area had been asking for oral hearings for a long time.

**Senator Flynn:** True enough.

**Mr. Racicot:** I think Bill C-55 will to an extent create a body that at the initial stage should in principle judge claimants.

**Senator Flynn:** To get back to my original question, which was about the existing legislation. We'll come back to C-55 and C-84 later.

You spoke of a case of 14 months of detention, imposed under the existing legislation.

**Mr. Racicot:** Yes.

**Senator Flynn:** Your colleague mentioned a case just now that seems to me a bit excessive.

Je ne vois pas le problème que pose la législation actuelle dans le cas que vous avez mentionné. Pourriez-vous ne dire ce que vous lui reprochez?

**Mr. Racicot:** As far as conditions of detention are concerned, there have been cases of prolonged detention. I was referring to security-related cases.

**Senator Flynn:** Getting back to your reference to 14 months' detention. What is there about the existing legislation that isn't functioning properly?

**Mr. Racicot:** Under the existing legislation, detention was at least reviewed every seven days.

**Senator Flynn:** That didn't stop somebody from staying in detention for 14 months.

**Mr. Racicot:** Yes, indeed, the existing procedure did allow that in some circumstances. You can be sure that in cases in which I was acting, I didn't approve of the prolonged detention approved of, in some case, by the adjudicator.

In one case in which I acted, the detention lasted more than 12 months.

**Senator Flynn:** More than 12 months.

**Mr. Racicot:** Yes.

**Senator Flynn:** How will the proposed Bill change matters in this regard?

**Mr. Racicot:** First of all you have to look at C-84 in the context of C-55.

[Text]

**Le sénateur Flynn:** Oui cela est correct. Je n'ai pas d'objection. Qu'est-ce que cela changera en pratique?

**M. Racicot:** En pratique, sur les questions de détention...

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que cela pourra aller plus loin que 14 mois?

**M. Racicot:** Probablement que peut-être pas...

**Le sénateur Flynn:** Peut-être pas!

**M. Racicot:** Probablement, peut-être pas parce que 80 ou 90 p. 100 des requérants, en vertu du projet de loi C-55 vont s'en aller assez rapidement.

**Le sénateur Flynn:** D'accord.

**M. Racicot:** Je pense qu'il ne faut pas envisager le problème sous cet angle.

**Le sénateur Flynn:** Je sais bien que vous ne le considérez pas sous cet angle mais je ne suis pas obligé de l'envisager sous le même angle que vous.

**M. Racicot:** La réalité que j'ai voulu décrire est la suivante: selon les règles actuelles, il y a eu des bons points et des mauvais points. Tout le monde s'entend là-dessus. Des détentions prolongées n'auraient pas dû l'être.

**Le sénateur Flynn:** J'essaie de vous faire admettre que la loi actuelle ne change pas grand-chose à toutes fins pratiques au sujet de la détention. Je voudrais maintenant demander à madame ce que la loi actuelle change par rapport au cas précis et dramatique qu'elle nous a cité.

**Le sénateur Hébert:** Madame le président, le témoin n'a pas répondu à la question et là vous demandez à une autre personne de répondre. Je pense que monsieur Racicot devrait répondre à votre question.

**Le sénateur Flynn:** Il a répondu.

**Le sénateur Hébert:** Vous l'interrompez tout le temps. Il n'a pas répondu à la question.

**The Chairman:** Senator Hébert, we will listen to the witness.

**Senator Flynn:** If Senator Hébert is not happy with my questions—

**The Chairman:** Senator Flynn, please complete your question.

**Senator Hébert:** I am always happy with you, but I am always happy with your questions.

**Senator Flynn:** That is your own business.

**M. Racicot:** J'apprécie l'intervention du sénateur Hébert. Effectivement, j'aimerais pouvoir terminer mon raisonnement qui était le suivant: le point que nous désirions relever dans le projet de loi C-84, en matière de détention, c'est qu'en plus des pouvoirs existants qui étaient conférés aux arbitres et aux officiers de l'immigration en vertu des dispositions actuelles de la loi, on va beaucoup plus loin en certaines matières.

On prévoit par exemple une période initiale de sept jours de détention sans révision faite par un officier de l'immigration. Ce genre de disposition est allé beaucoup plus loin que toute l'économie du droit en matière de détention.

[Traduction]

**Senator Flynn:** Yes, fine, I've no objection to that. What will change, in practice?

**Mr. Racicot:** In practice, on questions of detention...

**Senator Flynn:** Will it be able to go on longer than 14 months?

**Mr. Racicot:** It seems likely that perhaps not...

**Senator Flynn:** Perhaps not!

**Mr. Racicot:** It seems likely that it may not, because 80 or 90 per cent of claimants will go through fairly quickly.

**Senator Flynn:** I see.

**Mr. Racicot:** I don't think this is the best angle to approach the problem from.

**Senator Flynn:** I realize you don't look at it from this angle, but I'm not obliged to look at it from the same angle you do.

**Mr. Racicot:** The reality I wanted to describe is that under the existing rules there are good points and bad points. Everybody agrees on that. There have been prolonged periods of detention that should not have happened.

**Senator Flynn:** What I'm trying to get you to admit is that the legislation doesn't change much, for all practical purposes, as far as detention is concerned. I would like to ask *Mme Augenfeld* what the legislation would change with respect to the specific and dramatic case she cited to us.

**Senator Hébert:** Madam Chairman, the witness has not yet answered the question and you're asking someone else to answer. I think Mr. Racicot ought to answer your question.

**Senator Flynn:** He did answer it.

**Senator Hébert:** You keep interrupting him. He hasn't answered the question.

**La présidente:** Sénateur Hébert, nous allons entendre ce que le témoin a à dire.

**Le sénateur Flynn:** Si mes questions ne plaisent pas au sénateur Hébert...

**La présidente:** Sénateur Flynn, veuillez s'il vous plaît terminer votre question.

**Le sénateur Hébert:** Ce n'est pas vous, mais plutôt vos questions qui me déplaisent parfois.

**Le sénateur Flynn:** Cela vous regarde.

**Mr. Racicot:** I appreciate Senator Hébert's intervention. I would indeed be grateful to be able to finish my line of reasoning, which was as follows: the point we wanted to make about Bill C-84, as regards detention, is that in addition to the existing powers conferred on adjudicators and immigration officers under the current legislation, *this Bill* goes much further in certain areas.

For example, it provides for an initial detention period of seven days before review by an immigration officer. This type of provision goes much further than our legal traditions allow in cases of detention.



[Text]

**Le sénateur Flynn:** Peut-être mais en pratique monsieur Racicot, si en vertu de la loi actuelle on peut détenir quelqu'un pendant 14 mois, même si en vertu de la nouvelle loi cela ne serait que sept jours, là on est en matière administrative. Avec beaucoup de respect, il ne faut quand même pas exagérer la question des droits. On est en matière administrative.

Voici des gens qui arrivent ici. On les garde sept jours au lieu de deux jours. Cette détention permet au processus de s'engager.

En tout cas, vous avez soumis votre idée. Vous dites qu'en principe, on ne devrait pas y aller. En pratique, j'ai l'impression que cela ne change rien.

**M. Racicot:** En pratique, nous allons connaître beaucoup plus de détentions, elles seront beaucoup plus nombreuses que celles que nous connaissons à l'heure actuelle.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi seraient-elles plus nombreuses?

**M. Racicot:** D'une part parce qu'il sera permis de détenir des personnes qui ne seraient pas munies des documents requis alors qu'à l'heure actuelle, on ne les détient pas pour une période initiale de sept jours.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi? On les détient pour combien de temps?

**M. Racicot:** On ne les détient pas. Présentement, beaucoup de requérants arrivent à la frontière pour obtenir un statut de réfugié...

**Le sénateur Flynn:** On pourrait les détenir en vertu de la loi.

**M. Racicot:** Oui, effectivement.

**Le sénateur Flynn:** Alors pourquoi est-ce qu'on ne les détient pas?

**M. Racicot:** On ne les détient pas parce qu'on applique la loi selon les prescriptions actuelles.

**Le sénateur Flynn:** On peut faire la même chose avec la nouvelle loi.

**M. Racicot:** Avec la nouvelle loi et selon les critères sur lesquels on s'appuyait, on renverse ce fardeau.

**Le sénateur Flynn:** Avec beaucoup de respect, vous avez parlé de la Cour fédérale et du comité de surveillance. Quelle est la différence, entre nous, dans le processus? Vous aimez mieux le comité de surveillance que la Cour fédérale?

**M. Racicot:** Premièrement, le projet de loi C-84 comporte une zone où les gens ne pourront se prévaloir d'aucun recours, quel qu'il soit. Par exemple, lorsque les gens seront considérés comme des dangers pour le public et je prends l'exemple que l'on a déjà connu, un exemple public...

**Le sénateur Flynn:** Cela va devant la Cour fédérale.

**M. Racicot:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Voyons donc!

**M. Racicot:** Non, pas dans le cas des personnes qui seront exclues du processus en raison du danger pour le public.

**Le sénateur Flynn:** Il faut un certificat et il peut être refusé par la Cour fédérale.

[Traduction]

**Senator Flynn:** Perhaps, but in practice, Mr. Racicot, if under the existing Act a person can be detained for 14 months, the proposed seven-day detention under this Bill is an administrative matter—with all due respect, we mustn't exaggerate the question of rights. We're talking about administrative matters here.

Some people arrive here. They're detained seven days rather than two days. That gives the procedure time to kick in.

In any case, you've made your point. You say that in principle we shouldn't go ahead with this. In practice, I have the impression that it isn't going to make that big a change.

**Mr. Racicot:** In practice, we're going to see many more detentions, they'll be much more common that they are currently.

**Senator Flynn:** Why would there be more of them?

**Mr. Racicot:** On the one hand because it will be permissible to detain people without the required documents, whereas now they aren't detained, for an initial seven days.

**Senator Flynn:** Why? How long are they detained?

**Mr. Racicot:** They aren't detained at all. Currently, many of the claimants who arrive at the border seeking refugee status—

**Senator Flynn:** They could be detained, though, under the existing Act.

**Mr. Racicot:** Yes, they could.

**Senator Flynn:** So why aren't they?

**Mr. Racicot:** They aren't detained because the law is being applied as it stands.

**Senator Flynn:** Then the same could occur under the proposed legislation.

**Mr. Racicot:** The new legislation and its criteria reverse the burden of proof?

**Senator Flynn:** With all due respect, you spoke of the Federal Court and the Review Committee. What, between you and me, is the difference in the procedure? You prefer the Review Committee to the Federal Court?

**Mr. Racicot:** First, Bill C-84 creates a zone where people would be cut off from any recourse at all. For example, when someone is considered a danger to the public, and I take an example we have already seen, a public example—

**Senator Flynn:** Then it goes before the Federal Court.

**Mr. Racicot:** No.

**Senator Flynn:** Oh for heaven's sake!

**Mr. Racicot:** No, not in the case of someone who's excluded from the procedure because he is considered a danger to the public.

**Senator Flynn:** He needs a certificate, and he can be turned down by the Federal Court.



[Text]

**The Chairman:** Senator Flynn, I think Ms. Augenfeld has a few comments to make, and perhaps the other witnesses do also.

**Ms. Augenfeld:** I wanted to add to what Mr. Racicot was saying that presently we have many people who arrive without documentation, and they are let go almost immediately.

**Senator Flynn:** They might be; that is the same thing.

**Ms. Augenfeld:** But the gist of this law would make it the reverse. The practice would become to detain people.

The clear intent of this bill, when one reads it—

**Senator Flynn:** How do you know?

**Ms. Augenfeld:** How do we know? Because we have been told this over and over again by the department—

**Senator Flynn:** Come on!

**Ms. Augenfeld:** —and we have read in the departmental regulations, which are already in place waiting to be implemented, that there will be detention pending verification of people's identity.

**Senator Flynn:** There is the same condition at present.

**Ms. Augenfeld:** Reverend Wakeling would also like to add something.

**Rev. Wakeling:** I would like to respond to your question to me concerning the case that I cited. If we look at our law now, it is not an offence at the present time for anyone involved in refugee work to aid someone to get out of a country—

**Senator Flynn:** It is.

**Rev. Wakeling:** —and come into Canada.

**Senator Flynn:** I disagree with that.

**Rev. Wakeling:** We do not have laws that say at this point that you cannot request refugee status at the border without your documents in order. It is understood that refugees come to us; the majority of refugees who are really in danger do not come with documentation.

**Senator Flynn:** I know what you are saying and I understand it, but I don't agree that that is the law presently.

**Senator Hébert:** May I interject on this subject?

**Senator Flynn:** Yes, I will give you your chance.

**Senator Hébert:** No; I do not want to interrupt you; I wanted to interject because there was a moment of silence. The problem is that we have signed this Convention which clearly states that we accept people who claim to be refugees without papers. Well, if we have signed this Convention I am sorry to say that I respectfully disagree with my colleague, Senator Flynn, that at present there is no reason why we should not detain anyone who comes to our border without documents, because we have signed an international Convention that says that we should accept them without documents. Basically, that is what a refugee is all about—someone who has no documents and is persecuted by his own country, which will never give

[Traduction]

**La présidente:** Sénateur Flynn, je crois que M<sup>lle</sup> Augenfeld et peut-être les autres témoins ont quelques commentaires à ajouter.

**Mme Augenfeld:** Pour revenir à ce que M. Racicot disait, nous avons actuellement beaucoup de personnes qui arrivent sans papiers. On les laisse aller presque immédiatement.

**Le sénateur Flynn:** Il se peut qu'elles le soient; c'est la même chose.

**Mme Augenfeld:** Mais ce projet de loi irait dans le sens contraire, car les personnes seraient maintenant détenues.

Il est clair que le but du projet de loi, lorsqu'on le lit . . .

**Le sénateur Flynn:** Comment faites-vous pour arriver à une telle conclusion?

**Mme Augenfeld:** Comment? Parce que le ministère nous le répète sans arrêt . . .

**Le sénateur Flynn:** Voyons donc!

**Mme Augenfeld:** . . . et nous avons lu dans les règlements du ministère, qu'on attend d'ailleurs de mettre en œuvre, que les personnes seront détenues en attendant qu'on vérifie leur identité.

**Le sénateur Flynn:** La même condition existe à l'heure actuelle.

**Mme Augenfeld:** La révérende Wakeling voudrait lui aussi ajouter quelque chose.

**La révérende Wakeling:** Je voudrais répondre à la question que vous m'avez posée concernant le cas que j'ai cité. D'après la loi actuelle, la personne qui s'occupe de réfugiés ne commet pas d'infraction si elle aide quelqu'un à sortir d'un pays . . .

**Le sénateur Flynn:** C'est une infraction.

**La révérende Wakeling:** . . . et à venir s'installer au Canada.

**Le sénateur Flynn:** Je ne suis pas d'accord.

**La révérende Wakeling:** Nous n'avons pas de lois qui interdisent à une personne de demander le statut de réfugié à la frontière si ses papiers ne sont pas en règle. Nous savons que des réfugiés s'adressent à nous. La majorité des réfugiés qui sont en danger arrivent sans papiers.

**Le sénateur Flynn:** Je comprends ce que vous dites mais je ne crois pas que c'est ce que dit la loi actuelle.

**Le sénateur Hébert:** Puis-je dire quelque chose?

**Le sénateur Flynn:** Oui, votre tour viendra:

**Le sénateur Hébert:** Non, je ne veux pas vous interrompre. Je voulais dire quelque chose parce qu'il y avait un moment de silence. Le problème est que nous avons signé cette Convention qui dispose clairement que nous acceptons les personnes non munies de papiers qui affirment être des réfugiés. Eh bien, si nous avons signé cette Convention, je regrette, mais je ne suis pas du tout d'accord avec mon collègue, le sénateur Flynn, lorsqu'il dit que, à l'heure actuelle, nous avons le droit de déténir quiconque se présente à la frontière sans papiers, parce que nous avons signé une convention internationale qui dispose que nous devrions les accepter même s'ils n'ont pas de papiers. C'est, en gros, ce qu'est un réfugié—une personne qui n'a pas de papiers et qui est persécutée par son propre pays, qui ne lui

[Text]

him a passport and will not allow him to go to an embassy if there is an embassy. That is the answer to your question.

**Senator Flynn:** Well, if you would like to hear my answer to your question—

**Senator Hébert:** I am not sure that I insist on that.

**The Chairman:** Honourable senators—

**Senator Flynn:** One moment. This was not a question; this was a kind of rebuttal.

**Senator Hébert:** It was information that was given to the committee.

**Senator Flynn:** Under the present law, if the Convention amends what is now our Immigration Act these new provisions would have to go under the conditions of the Convention in the same way.

**Senator Hébert:** But why put it into a new law?

**The Chairman:** Senator Hébert and Senator Flynn, I must ask you to confine this to questions to our witnesses; I think it would be far more useful for all of us.

**Senator Flynn:** I am willing to do that.

**The Chairman:** Senator Grafstein, would you like to put some questions to the witnesses?

**Senator Grafstein:** I appreciate hearing evidence from the senators; I can do that any night of the week. Perhaps we might hear some evidence from the panel.

Let me start with a preamble. On the one hand it is important in order to sustain the important work done by your umbrella groups, that we maintain a broad-based respect by the Canadian public for the refugee process. I think you probably all agree that that is an important principle. We start with the principle that Canadians believe in a humane refugee policy and, in order to sustain broad public support for that, that process has to be fair, just and reasonable.

**Rev. Wakeling:** Yes.

**Senator Grafstein:** Let us start with some of the propositions that you have given here. For the purposes of our committee, it is also important that we, as my colleague, Senator Flynn, has said, do not give exaggerated cases that will make it impossible to look at these things objectively. We are here as senators to look at this in an objective and fair fashion in order, if necessary, to amend the bill, if not in effect to drop the bill.

My feeling is that it would be better not to say that the bill is not good, but to take a look at the bill section by section to see where we can improve upon it.

I hear your contention: "Let's get rid of the bill," but I do not think that that is something which is necessarily a reasonable position. Our position should be to ask what is extraneous, extreme and unreasonable in the bill and what can be accomplished by other means. So I start with this proposition of secu-

[Traduction]

donnera jamais de passeport et ne lui permettra jamais de se rendre à une ambassade, s'il y en a une. Voilà la réponse à votre question.

**Le sénateur Flynn:** Eh bien, si vous voulez entendre ma réponse à votre questions.

**Le sénateur Hébert:** Je ne sais pas si je veux l'entendre.

**La présidente:** Honorables sénateurs—

**Le sénateur Flynn:** Un moment. Ce n'était pas une question mais plutôt une réfutation de mon argument.

**Le sénateur Hébert:** Ces renseignements ont été fournis au Comité.

**Le sénateur Flynn:** Si la Convention modifie l'actuelle Loi sur l'immigration, il faudrait que ces nouvelles dispositions soient assujettis aux conditions imposées par la Convention.

**Le sénateur Hébert:** Mais pourquoi les mettre dans une nouvelle loi?

**La présidente:** Messieurs les sénateurs Hébert et Flynn, je vous demanderais de limiter vos discussions aux questions posées à nos témoins. Je crois que cela nous serait beaucoup plus utile.

**Le sénateur Flynn:** Je suis prêt à le faire.

**La présidente:** Sénateur Grafstein, avez-vous des questions à poser aux témoins?

**Le sénateur Grafstein:** J'aime bien entendre parler les sénateurs. Je peux faire cela n'importe quel soir de la semaine. Nous pourrions peut-être laisser à nos invités le soin de parler.

Premièrement, je voudrais dire que, si l'on veut que vos organisations cadres continuent de faire le genre de travail qu'elles accomplissent, il est important que les Canadiens puissent faire confiance au processus de détermination du statut de réfugié. Je crois que vous conviendrez avec moi qu'il s'agit là d'un principe capital. Nous partons du principe que les Canadiens croient que la politique concernant les réfugiés doit être humaine et si l'on veut que le public continue d'appuyer cette politique, il faut que le processus soit juste, équitable et raisonnable.

**La révérende Wakeling:** Oui.

**Le sénateur Grafstein:** Commençons par analyser certaines des propositions que vous avez faites. Je tiens à souligner au Comité qu'il est également important de ne pas faire citer en exemple, comme l'a signalé mon collègue, le sénateur Flynn, des cas exagérés qui nous empêcherons de rester objectifs. Nous sommes réunis ici en tant que sénateurs pour examiner ce projet de loi de façon objective et juste afin d'y apporter, au besoin, les modifications nécessaires ou de le rejeter.

D'après moi, plutôt que de dire que le projet de loi est mauvais, il serait préférable de l'examiner article par article pour voir dans quelle mesure nous pouvons l'améliorer.

Vous dites que nous devrions rejeter le projet de loi mais je ne crois pas que cela soit très raisonnable. Nous devrions plutôt nous poser la question suivante: qu'est-ce qui fait que ce projet de loi est superflu, sévère et déraisonnable et quels autres moyens pouvons-nous utiliser? Je commence donc par la



[Text]

rity certificates. There were four issues here that you gave us: first was security certificates; second was the territorial question; third was the detention issue; and fourth was the question of the criminalizing of what would normally be humane conduct.

I would like to go through those propositions with you one at a time. Perhaps you can tell us once again how we can amend the bill so that it is more rational and more reasonable. Start with the security certificates. What specific suggestions do you have to make to us in terms of amending the bill that would make it consistent with sound legal principles?

**Mr. Racicot:** We believe the legislation, as it was amended in 1984, would have been sufficient to protect national security and the national interest of Canada. Since 1984, very few refugee claimants have been subject to the national security provisions of the act.

**Senator Grafstein:** Do you have any statistics to support that?

**Mr. Racicot:** In my own practice we are aware of the cases which occur, and I know that there have not been many. One of the most important cases was the case of Victor Regalado, a young Salvadorian journalist who came to Canada in 1982. As far as the Constitution and the Charter of Rights and Freedoms were concerned, it was proved that there was a need for persons in that situation to at least know what they were accused of and to have a chance to defend themselves.

In 1984, the Comité de Surveillance de Renseignements de Sécurité was created and, at that point, a person claiming refugee status would know what was going on.

**Senator Grafstein:** What you are saying is that, under the proposed legislation, there is a change so that the security certificates are dealt with in a somewhat different fashion, is that correct?

**Mr. Racicot:** Yes.

**Senator Grafstein:** Will that slow down the process or will it make it more difficult? The fact that it is different does not necessarily offend us; the question is: Is it going to be more or less effective or more prohibitive? Following Senator Flynn's line of questioning, can you give us some basis upon which you can tell us that there is a new evil being created that did not exist before? I think I understand, but I would like to hear it from you.

**Mr. Racicot:** I also worked with the Comité de Surveillance de Renseignements de Sécurité and I believe that that body is specialized to deal with these issues.

**Senator Grafstein:** The existing body?

**Mr. Racicot:** Yes. I believe that we will be withdrawing cases from the Comité de Surveillance but that is the body in the best position to deal with those cases.

I am not against the Federal court dealing with these matters, but I have a feeling that, under the procedures created in Bill C-84, there is an attempt to create a mechanism that will deal with these cases in a very efficient but very fast way,

[Traduction]

question des attestations de sécurité. Vous avez soulevé quatre points: les attestations de sécurité; les eaux territoriales; la détention et la criminalisation de ce qui autrement serait considéré comme un geste humanitaire.

Je voudrais analyser chacune de ces propositions à tour de rôle. Vous pourriez peut-être nous dire, encore une fois, comment nous pouvons modifier le projet de loi afin de le rendre plus rationnel et juste. Commençons par les certificats de sécurité. Quelles mesures précises pouvez-vous nous proposer pour modifier le projet de loi et le rendre conforme aux principes juridiques bien établis?

**M. Racicot:** Nous croyons que la loi, telle qu'elle a été modifiée en 1984, aurait suffi à protéger la sécurité nationale et les intérêts du Canada. Depuis 1984, seul un petit groupe de revendicateurs du statut de réfugié ont été assujettis aux dispositions relatives à la sécurité nationale de la loi.

**Le sénateur Grafstein:** Avez-vous des statistiques pour étayer cet argument?

**M. Racicot:** Dans mon métier, nous sommes informés des cas qui surviennent et je sais qu'ils ont été peu nombreux. Un des plus importants a été celui de Victor Regalado, un jeune journaliste salvadorien qui est arrivé au Canada en 1982. En ce qui concerne la Constitution et la Charte des droits et libertés, il a été démontré que les personnes dans cette situation devraient au moins connaître les accusations qui sont portées contre elles et avoir la chance de se défendre.

Le Comité de surveillance de renseignements de sécurité a été créé en 1984 et, à ce moment-là, le revendicateur du statut de réfugié était au courant de ce qui se passait.

**Le sénateur Grafstein:** Vous dites qu'il y a un changement, en vertu du projet de loi, de sorte que les certificats de sécurité ne sont plus traités de la même façon, n'est-ce pas?

**M. Racicot:** Oui.

**Le sénateur Grafstein:** Est-ce que cela aura pour effet de ralentir le processus ou de le rendre plus compliqué? Le fait qu'il soit différent ne nous dérange pas vraiment. La question qu'il faut se poser est la suivante: le processus serait-il plus ou moins efficace ou plus restrictif? À la lumière des questions posées par le sénateur Flynn, sur quoi vous fondez-vous pour dire que nous sommes en train de créer un problème qui n'existait pas avant? Je crois comprendre, mais j'aimerais que vous m'expliquiez vos raisons.

**M. Racicot:** J'ai également fait partie du Comité de surveillance des renseignements de sécurité et je crois que cet organisme est bien placé pour traiter ces questions.

**Le sénateur Grafstein:** L'organisme actuel?

**M. Racicot:** Je crois que nous allons enlever des dossiers au Comité de surveillance mais que cet organisme est bien placé pour s'occuper de ces cas.

Je ne m'oppose pas à ce que la Cour fédérale soit chargée de régler ces cas. Toutefois, j'ai l'impression que, en vertu des procédures établies par le projet de loi C-84, on tente de créer un mécanisme qui examinera ces cas de façon efficace mais



[Text]

which may lead to mistakes being made. I have no doubt that the Federal Court has carried out its duties since it was created, but we already have a body which has specialized in these questions and we are now to refer these cases to the Federal Court. Why not let the committee deal with those cases in a cautious way?

**Senator Grafstein:** Would anyone else like to make a comment on that provision?

**Ms. Augenfeld:** We feel that there is already adequate legislation in place. It was changed just a few years ago because of certain Charter considerations.

We are concerned because we feel that this bill was presented in a certain atmosphere of hysteria and that it produces measures which go way beyond the real need as opposed to the need that was presented to the public as being there. Public opinion was whipped up. We are convinced that people were given a false presentation of the situation and then public opinion was used as an excuse to present legislation which is absolutely unnecessary. We are not convinced that some of these matters need to be addressed. We feel that they are, (a), unnecessary and, (b), unconstitutional.

Further to what my colleague was saying, these security provisions would deny access to the refugee determination process to certain people who would be determined to be security risks.

**Senator Grafstein:** How?

**Ms. Augenfeld:** Because they will stipulate that any person that they decided to be a security risk, without the person having any access to the information, will be sent away without being heard.

**Senator Grafstein:** I understood the previous witness to say that there is an existing security process that is reasonably efficient involving people who are skilled in this particular area.

**Ms. Augenfeld:** Very few people consent to it.

**Senator Grafstein:** Now that is being shifted to, in effect, a court body, which no one could suggest is unfair, but, mechanically, tell me how this presents a particular problem to you? I think I understand, but for the purposes of the record it is not clear from your words. I can be a witness and tell you what to say, but I do not want to lead you. I want to hear it from you. Can you show us where there is the prospect of an evil practice?

**Mr. Racicot:** I do not want to cast any doubt on the ability of the Federal Court. However, I wonder what the motivation was which led to switching this to the jurisdiction of the Federal Court. It sounds to us as if this is a way of accelerating the procedure. I do not know if my own practice will reveal that to be the case or not. We will have to consider the case load and the situation as it unfolds at the Federal court. We believe that the body created in 1984 can more properly deal with the situation in terms of applying international laws related to con-

[Traduction]

très expéditive, ce qui peut entraîner des erreurs. Je suis convaincu que la Cour fédérale a rempli les fonctions qui lui ont été assignées depuis qu'elle a été créée. Mais nous avons déjà un organisme qui est spécialisé dans ce domaine et nous sommes maintenant obligés de déferer ces cas à la Cour fédérale. Pourquoi ne pas laisser le Comité étudier ces cas avec soin?

**Le sénateur Grafstein:** Quelqu'un souhaite-t-il faire une observation là-dessus?

**Mme Augenfeld:** Nous estimons que la législation actuelle est adéquate. Elle a été modifiée il y a à peine quelques années en raison de certaines dispositions de la Charte.

Nous sommes inquiets parce que nous croyons que le projet de loi a été présenté dans une atmosphère d'hystérie et qu'il prévoit des mesures qui sont beaucoup trop sévères si l'on tient compte de la situation qui a été présentée au public. L'opinion publique a été manipulée. Nous sommes convaincus que la situation n'a pas été présentée sous son vrai jour et qu'on s'est ensuite servi de l'opinion publique comme excuse pour présenter un projet de loi tout à fait inutile. Nous ne sommes pas convaincus de la nécessité d'aborder certaines de ces questions. Nous estimons qu'elles sont, primo, inutiles, secondo, inconstitutionnelles.

Pour compléter ce que mon collègue a dit, ces dispositions sur les attestations de sécurité empêcheraient certaines personnes qui sont considérées comme un risque pour la sécurité d'avoir accès au processus de reconnaissance du statut de réfugié.

**Le sénateur Grafstein:** Comment?

**Mme Augenfeld:** Parce qu'elles disposent que toute personne qui, de leur avis, constitue un risque pour la sécurité sera renvoyée sans prendre connaissance des renseignements recueillis à son sujet et sans avoir droit à une audience.

**Le sénateur Grafstein:** Je pensais que le témoins précédent avait dit qu'il existait déjà un comité de sécurité assez efficace composé de personnes qui sont spécialisées dans ce domaine.

**Mme Augenfeld:** Très peu de personnes acceptent d'y être assujetties.

**Le sénateur Grafstein:** Ces responsabilités sont, en fait, confiées à un tribunal que personne ne pourrait accuser d'être injuste. Pouvez-vous me dire pourquoi vous jugez que cela pose un problème? Je crois que je comprends votre point de vue, mais aux fins du compte rendu, j'aimerais avoir des éclaircissements. Je peux jouer le rôle d'un témoin et vous dire ce que vous devez répondre, mais je ne veux pas vous influencer. Je veux que cela vienne de vous. Pouvez-vous nous dire comment cela peut poser un problème?

**M. Racicot:** Je ne veux pas mettre en doute la compétence de la Cour fédérale. Toutefois, je me demande pourquoi on a décidé de lui confier ces responsabilités. Nous avons l'impression que c'est pour accélérer le processus qu'on l'a fait. Je ne sais pas si j'aurai l'occasion de voir si cela sera le cas ou non. Nous devons analyser les dossiers et la situation au fur et à mesure qu'elle évolue. Nous croyons que l'organisme créé en 1984 est mieux placé pour trancher ces questions, appliquer les lois internationales ayant trait aux conventions, les traités

[Text]

ventions and other treaties regarding human rights and the situations in different countries.

The Comité de Surveillance has the expertise to deal with these situations. Our experience has been that the Federal Court, when dealing with refugee claims, has not always demonstrated its awareness of the facts in terms of the situations in different countries. This has to be dealt with.

**Senator Grafstein:** Your objection is that by transferring the responsibility from a specialized administrative body, you move it to the courts where the decision may be made by one judge who may not apply the same consistent principles or the same specialized knowledge on a case-by-case basis and, therefore, it might be unfair or slower.

**Mr. Pierre Gouldberger, CAR, Committee to Aid Refugees:** The danger, I would say, is that this court, unwittingly—and it is not a question of intention—because of lack of expertise, may be unfair. The question of expertise is foremost. We know that notions of security are very volatile and require a lot of expertise, not only of law but of sociopolitical understanding. We know that someone who may be labelled as a terrorist under Pinochet's regime might be a nonviolent person in Canadian terms. A person who makes a decision must have that type of expertise, country by country, be knowledgeable of the legislation and be a specialist in international affairs, both legally and politically. We do not feel that that is the specialty of the Federal Court. The Federal Court is there to decide if all the stages in the process have been respected. But it is difficult for them to make a value judgment on some of the material. We have great interest in the specialized body doing an interpretive job. I, however, would be afraid to be interpreted by a body that does not know my country and the volatile situation there in terms of human rights and life and death.

**Senator Tremblay:** If I may ask a question for information, before 1984, when the Comité de Surveillance was established, where were those cases settled? Were they settled in the Federal Court?

**Mr. Racicot:** Such cases were not dealt with by any tribunals.

**Senator Tremblay:** Somebody must have dealt with them.

**Mr. Racicot:** No, senator, on the certificate of the minister the person was considered a threat to security. No court in the country determined such cases.

**Senator Tremblay:** Then it was at the discretion of the minister before 1984.

**Senator Grafstein:** My understanding of that, on a technical point, was that in the Singh case, or in some case, it was indicated that the minister was not following due process. The process was changed to allow a hearing so that there would be due process. That was the basis for the change from the ministerial decision-making process to this specialized tribunal.

[Traduction]

régissant les droits de la personne et aussi analyser les situations qui existent dans différents pays.

Le Comité de surveillance a la compétence voulue pour se pencher sur ces questions. À notre avis, la Cour fédérale n'a pas toujours démontré qu'elle connaissait bien la situation qu'existait dans divers pays lorsqu'elle a été saisie de demandes de revendication du statut de réfugié. Ce problème doit être réglé.

**Le sénateur Grafstein:** Vous vous opposez au fait que, en transférant la responsabilité d'un organisme administratif spécialisé aux tribunaux, le juge n'appliquera peut-être pas les mêmes principes à chacun des cas et que par conséquent, sa décision pourrait être injuste ou le processus plus lent.

**M. Pierre Gouldberger, CAR, Coalition pour les réfugiés:** Le problème, d'après moi, est que cette cour, sans le vouloir—et ce n'est pas une question d'intention—risque d'être injuste en raison d'un manque de compétence dans ce domaine. Cette question est très importante. Nous savons que les questions de sécurité sont très délicates et exigent énormément de connaissances, non pas seulement des connaissances de droit mais aussi des connaissances socio-politiques. Nous savons qu'une personne qualifiée de terroriste sous le régime de Pinochet peut être considérée comme une personne non violente par le Canada. Une personne qui prend une décision doit connaître les lois des divers pays, et être spécialisée dans les affaires internationales tant du point de vue juridique que politique. Nous ne croyons pas que la Cour fédérale soit spécialisée dans ce domaine. Elle est chargée de déterminer si toutes les étapes du processus ont été respectées. Mais il leur est parfois difficile de porter un jugement de valeur. Nous tenons beaucoup à ce que tout travail d'interprétation soit effectué par un organisme spécialisé. Quant à moi, je craindrais fort d'être jugé par un organisme qui ne connaît pas mon pays et la situation instable qui y règne en ce qui concerne les droits de la personne et les questions de vie et de mort.

**Le sénateur Tremblay:** A titre d'information, j'aimerais vous demander qui s'occupait de ces cas avant 1984, c'est-à-dire avant la création du Comité de surveillance? Étaient-ils soumis à la cour fédérale?

**M. Racicot:** Aucun tribunal n'était chargé de ces cas.

**Le sénateur Tremblay:** Quelqu'un a certes dû s'en occuper.

**M. Racicot:** Non, sénateur, les personnes en question étaient jugées une menace à la sécurité sur présentation d'une attestation signée par le Ministre. Aucun tribunal au pays n'était chargé de ces cas.

**Le sénateur Tremblay:** Donc, avant 1984, cette question était laissée à la discrétion du Ministre.

**Le sénateur Grafstein:** Si j'ai bien compris, dans la cause Singh ou quelqu'un autre cause, on avait souligné que le Ministre n'avait pas suivi une procédure appropriée en ce qui concerne un détail d'ordre technique. Le processus a été modifié de façon à le rendre équitable et à permettre la tenue d'une audience. C'est la raison pour laquelle le processus de décision ministériel a été remplacé par un tribunal spécialisé.



[Text]

**Ms. Augenfeld:** That was not the Singh case, senator, it was the Regalado case.

**Senator Grafstein:** Whatever the case, the effect was that the processes under the existing practice were contrary to the Charter. That was the response of the last government to that particular issue.

Can we move on? As to the territorial question, what is the problem? What is the evil? What is the difficulty? Could you give us your views?

**Mr. Gouldberger:** It seems to me that if the Canadian authorities, through intelligence or other information, have a reasonable doubt that a given vehicle may transport people who claim to be refugees, it can turn back that vehicle. Whether they are refugees is not established, and that is the evil. The reasonable thing is to bring the ship under escort into port to be checked, to have the people examined and to allow them access to a process that will determine their credentials. The reasonable thing is not to turn them away.

**Senator Grafstein:** Your objection is that there is no due process.

**Mr. Gouldberger:** Yes, our objection is that there is no due process. We are, in effect, dropping some kind of iron curtain around Canada such that whoever is suspected of having evil intentions of penetrating the country will not even be given a fair hearing.

**Senator Flynn:** That is not the text of the law.

**Mr. Gouldberger:** The people are not examined. We are in favour of a direct examination so that people can make their claims. Take the boat people from Vietnam, who were in that situation in their own hemisphere. Circumstances were dramatic; people could not even land to present their cases. We do not want our country to be blindfolded. We do not want to deny our moral responsibility to see who these people are, to find out who is trying to knock at our doors.

**Senator Grafstein:** We come to the issue that was discussed by Senators Flynn and Hébert, which is this: In the bill which was amended in the legislative committee of the House of Commons there is a provision, in the preamble, that maintains that the act shall be subject to "the Convention".

**Senator Flynn:** There is a specific clause, also.

**Senator Grafstein:** No, there is no specific clause, it is in the objective clause. We now have what could be two inconsistent propositions. Could you, from your experience as lawyers or advisers in this field, tell us what you think are the practical ramifications of that? On the one hand there is a provision in the objectives that says we shall be in accordance with the Convention. On the other hand, we seem to have a practice that makes it impractical or impossible or difficult, based on your evidence, to establish due process, either under the Charter or in conformity with the Convention. That seemed to be the evidence of the Human Rights commissioner, which

[Traduction]

**Mme Augenfeld:** Il ne s'agissait pas de la cause Singh, sénateur, mais plutôt de la cause Regalado.

**Le sénateur Grafstein:** Quoi qu'il en soit, le fait est que le processus en place était contraire à la Charte. C'est la raison pour laquelle l'ancien gouvernement avait ainsi réglé ce problème particulier.

Pouvons-nous passer à la question territoriale et déterminer en quoi consiste le problème? Qu'est-ce qui ne va pas? Où est la difficulté? Pouvez-vous nous présenter votre point de vue?

**M. Gouldberger:** Le projet de loi semble dire que si les autorités canadiennes, grâce aux informations fournis par un service de renseignement ou par d'autres, ont des motifs valables de croire que des personnes prétendant être des réfugiés sont à bord d'un certain navire, elles peuvent renvoyer ce navire. Ce qui est dangereux, c'est qu'elles peuvent le faire sans avoir déterminé s'il s'agissait de véritables réfugiés. La seule solution acceptable consisterait à escorter le navire jusqu'à un port, afin d'étudier la situation des personnes en cause et de leur accorder l'accès au processus qui déterminera leur statut. Il ne convient pas de les renvoyer.

**Le sénateur Grafstein:** Votre objection repose sur le fait que ces personnes n'auraient pas accès à un processus équitable.

**M. Gouldberger:** Oui, c'est exact. Nous sommes en fait en train de laisser tomber un rideau de fer autour du Canada, de sorte que si nous soupçonnons quelqu'un d'essayer d'entrer au Canada sous un faux prétexte, nous ne lui accordera même pas une audience équitable.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas ce qui est écrit dans la loi.

**M. Gouldberger:** Le cas des personnes en question n'est pas étudié. Nous sommes en faveur d'un examen direct permettant à ces personnes de présenter leurs revendications. Prenons le cas des réfugiés de la mer venus du Vietnam qui étaient placés dans ce type de situation dans leur propre hémisphère. Les circonstances étaient dramatiques; ces personnes ne pouvaient même pas débarquer pour présenter leurs cas. Nous ne voulons pas que notre pays ferme les yeux. Nous ne voulons pas nier notre responsabilité morale qui consiste à déterminer qui sont ces personnes qui frappent à notre porte.

**Le sénateur Grafstein:** Nous en revenons à la question déjà abordée par les sénateurs Flynn et Hébert. Le projet de loi qui a été amendé par le Comité législatif de la Chambre des communes contient dans son préambule une disposition qui dit que la loi doit être conforme à la Convention.

**Le sénateur Flynn:** Il y a également un article précis à ce sujet.

**Le sénateur Grafstein:** Non, il s'agit plutôt de l'article portant sur l'objet des modifications. Nous avons maintenant deux propositions qui pourraient être contradictoires. Étant donné votre expérience en tant qu'avocats ou conseillers dans ce domaine, pourriez-vous nous dire quelles pourraient être les conséquences pratiques de cela? D'une part, dans l'article portant sur l'objet de la loi, il y a une disposition qui dit que nous devons respecter la Convention. D'autre part, d'après votre témoignage, il semble qu'il sera impossible, ou du moins difficile, d'établir une procédure équitable, conforme à la Charte ou à la Convention. C'est également ce que semble penser le



[Text]

indicated that this apparently raised some practical problems. Would you address that point?

**Senator Flynn:** Would you do so taking into account the amendments that were made in the House of Commons?

**Ms. Augenfeld:** I will begin generally and leave the specifics to the experts seated to my left. We are concerned that at every turn the government maintains that this bill respects the Convention and the Charter. But when one looks at the bill clause by clause, that is not the case. The Convention says that no party to the Convention shall practise refoulement in any manner. If we send people away without giving them a chance to state their cases, without know whether they are refugees, we are practising refoulement. We are putting those people in terrible danger.

**Senator Flynn:** Are you saying that the minister will not conform to the law?

**Ms. Augenfeld:** If people are not examined individually—one by one, are not given a full and fair hearing—then the case has not been properly considered. We cannot make group judgments. The Convention binds us to consider cases individually. We cannot know ahead of time, judging from the country from which a person comes, whether or not he is a refugee. His case has to be heard. We cannot be sure in such instances; the Convention does not give us that discretion. We have in this legislation clauses which would permit people to be sent away after a superficial scrutiny of their identity and their country of origin. This would be in contravention of the Convention. I would ask Maître Racicot to respond further.

**Senator Grafstein:** I would ask him to deal with the mechanics of the question. Ms. Augenfeld has dealt with the principles and we really want to know the mechanics. In this regard Senator Flynn has raised a valid question. He said, in effect, that we have the Convention on the one hand and the mechanics on the other and that the two don't jibe. What happens? What is the law? What can you tell us about that? How can we solve that problem?

**M. Racicot:** Un article de la convention de Genève au sujet du statut des réfugiés établit clairement dans l'ensemble de ses dispositions, de ses provisions et de son protocole que... En fait l'objectif de la convention est d'établir un processus de reconnaissance individuelle du statut de réfugié. Alors, la question que l'on a à trancher et que l'on doit établir est donc de savoir si chaque personne quitte son pays avec raison ou non.

Donc, lorsque cette personne se présente à la frontière et qu'elle veut revendiquer le statut de réfugié, en vertu de la convention, l'obligation est d'écouter les raisons qui font que la personne a la crainte de retourner dans son pays.

Alors, si nous regardons la disposition du projet de loi qui a trait au refoulement d'un navire dans la mer territoriale, c'est le ministre qui va se suppléer à la procédure prévue par la loi

[Traduction]

Commissaire des droits de la personne qui a souligné que cela soulève apparemment certains problèmes d'ordre pratique. Pourriez-vous aborder cette question?

**Le sénateur Flynn:** Voudriez-vous le faire en tenant compte des amendements qui ont été apportés par la Chambre des communes?

**Mme Augenfeld:** J'en parlerai globalement et je laisserai aux experts qui sont assis à ma droite le soin d'entrer dans les détails. Nous nous inquiétons du fait que le gouvernement affirme que ce projet de loi respecte la Convention et la Charte. Mais lorsque nous l'étudions article par article, ce n'est pas le cas; la Convention dit qu'aucune partie à la Convention ne peut pratiquer le refoulement de quelque manière que ce soit. Si nous renvoyons des personnes sans leur donner la chance de présenter leurs cas, sans savoir s'ils sont des réfugiés, nous faisons du refoulement. Nous exposons ces personnes à de graves dangers.

**Le sénateur Flynn:** Êtes-vous en train de dire que le Ministre ne respectera pas la Loi?

**Mme Augenfeld:** Si la situation de ces personnes n'est pas étudié individuellement, si chacune de ces personnes n'a pas accès à une audition équitable, leur cas, par conséquent, ne reçoit pas une attention appropriée. Nous ne pouvons juger un groupe. La Convention nous oblige à étudier les cas individuellement. Nous ne pouvons pas savoir à l'avance si une personne est véritablement un réfugié en nous fondant uniquement sur son pays d'origine. Son cas doit être examiné. Nous ne pouvons pas être sûrs dans de telles circonstances; la Convention ne nous laisse pas cette liberté. Ce projet de loi contient des dispositions en vertu desquelles des personnes pourraient être renvoyées après un examen superficiel de leur identité et de leur pays d'origine. Ce serait une violation de la Convention. Je demanderai à Maître Racicot de développer cette question.

**Le sénateur Grafstein:** J'aimerais qu'il traite des aspects techniques de la question. M<sup>lle</sup> Augenfeld a parlé de principes et nous aimerions vraiment connaître le fonctionnement du processus. A cet égard, le sénateur Flynn a soulevé une question pertinente. Il a dit en effet que nous avons, d'une part, la Convention et, d'autre part, le processus, et que les deux ne collent pas. Que se passe-t-il? Que dit la loi? Que pouvez-vous nous dire à ce sujet? Comment pouvons-nous résoudre ce problème?

**Mr. Racicot:** The Geneva Convention on Refugees establishes clearly in its provisions and its Protocol that—well, its objective is to establish a procedure for refugee determination on an individual basis. That is, for every person who leaves his country, the question at issue is whether or not he had ground for leaving, and this must be determined in every single case.

When he comes to a border and claims refugee status under the Convention, *the other country* has an obligation to listen to his reason for being afraid to return to his homeland.

So if we look at the provision in the Bill for turning back a ship in territorial waters, it will be up to the Minister to flesh out the provisions of the legislation and decide whether one or

## [Text]

pour décider si une ou des personnes à bord d'une embarcation ou d'un bateau a le droit ou non de revendiquer le statut de réfugié. Il devra déterminer même sur le champ, dans des conditions que l'on connaît, à savoir en haute mer, si ces personnes ont raison ou non de demander le statut de réfugié.

Le ministre aura même les pouvoirs de refouler un navire en se fondant sur des motifs valables. Il doit donc juger à partir d'un certain nombre d'informations qui lui seront acheminées de la haute-mer via certains centres d'immigration limitrophes les plus près, que ce soit ceux de Terre-Neuve, de Nouvelle-Écosse ou du Nouveau-Brunswick. Ensuite, cette information sera transmise à Ottawa. Alors le ministre devra prendre la décision à savoir si ces gens sont des personnes qui ont un droit légitime de présenter une cause ou non.

Cela va complètement à l'encontre de l'esprit de la convention. Elle souligne que chaque personne qui subjectivement estime qu'elle est un réfugié au sens de la convention, qui recherche la protection et qui l'exprime verbalement, bien cette personne doit être entendue. Alors, c'est pour cette raison que nous disons que tout le monde...

**Senator Grafstein:** I gather that you have a threefold problem with section 91.1. First, you are saying that in the circumstances there cannot be a reasonable determination.

**Mr. Racicot:** Yes.

**Senator Grafstein:** Secondly, that the section says in effect that one person may be in contravention, but, in group terms, that, in effect, can exclude an entire group. So there is an inconsistency there. Thirdly, I had not seen this before, but the provision says:

... bringing any person into Canada in contravention of this Act or the regulations,

The witness indicated that the regulations, which we have not yet seen, in effect could set up a mechanism that might be much more prohibitive or difficult. I am trying to get on the record a fair summary of your points. If it is not fair, please correct me.

**Ms. Augenfeld:** Previously I was not talking just on the principle, but I was addressing myself to some of the same points, in a sense that if you put in here "to the Convention", that in effect means giving each person a hearing, and how can you give each person a hearing while you are turning away the boat?

**Senator Grafstein:** Going to Senator Flynn's point—and I appreciate that he can make his own arguments better than I—if we take a look at 2.1(d) it says:

to respond to security concerns, including the fulfilment of Canada's obligations in respect of internationally protected persons.

Senator Flynn's point is that there appears to be a conflict between the two. How is that conflict mechanically resolved? How would the courts deal with this? How would the minister be compelled to deal with this?

## [Traduction]

more people onboard have the right to claim refugee status, and to decide then and there, and we know in what conditions, on the high seas, whether these people do or do not have the right to claim refugee status.

The Minister will even have the power to turn back a vessel if he has grounds. So he will have to judge on the basis of a certain amount of information, which will be sent to him from the high seas via certain of the closest coastal immigration centres, in Newfoundland or in Nova Scotia or in New Brunswick. After *being gathered* the information will be sent on to Ottawa. And then the Minister will have to decide whether these are people with a legitimate right to present a claim or not.

This is completely opposed to the spirit of the Convention, which stresses that every person who subjectively feels he is a refugee as defined by the Convention, and who is seeking protection and says so, well, that person must be heard. That's why we said that everybody—

**Le sénateur Grafstein:** J'en déduis que l'article 91.1 pose un triple problème. Premièrement, vous dites que dans les circonstances le statut de réfugié ne peut être déterminé de manière appropriée.

**M. Racicot:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Grafstein:** Deuxièmement, que l'article en question dit qu'une personne pourrait contrevenir à la loi et que, de ce fait, un groupe entier pourrait être exclus. Il s'agit donc ici d'une contradiction. Troisièmement, je n'étais pas concient de cela auparavant, la disposition dit:

... (qu'un véhicule) amène au Canada une personne en contravention de la présente loi ou des règlements,

Le témoin a souligné que le règlement, que nous n'avons pas encore vu, pourrait en fait créer un mécanisme encore plus prohibitif ou difficile. J'essais en ce moment de faire un bon résumé des questions que vous avez soulevées aux fins du compte rendu. Si ce n'est pas exact, n'hésitez pas à me corriger.

**Mme Augenfeld:** Un peu plus tôt, je ne parlais pas simplement des principes, mais également des mêmes points, en ce sens que lorsque la loi dit «aux termes de la Convention, cela veut dire accorder une audition à chaque personne, et comment cela peut-il être fait si un bateau est retourné?

**Le sénateur Grafstein:** En ce qui concerne le point soulevé par le sénateur Flynn,—et je sais qu'il peut présenter ces arguments mieux que je ne saurais le faire—examinons l'article 2.1 qui dit:

«de répondre aux préoccupations en matière de sécurité et deuxièmement, de remplir les obligations du Canada à l'égard des personnes jouissant de la protection internationale».

Le sénateur Flynn prétend qu'il semble y avoir une contradiction. Comment, techniquement, venir à bout de cette contradiction? Comment les tribunaux pourraient-ils le faire? Com-



[Text]

**The Chairman:** Which page are you on?

**Senator Grafstein:** I am looking at section 2.1(d). I am trying to make Senator Flynn's argument. He said that if you examine the bill it says:

to respond to security concerns, including the fulfilment of Canada's obligations in respect of internationally protected persons.

That, in effect, means conforming to Canada's Convention obligations.

**Ms. Augenfeld:** If that is the intent—

**Senator Grafstein:** No, that is not the intent. Just bear with me. That's the statement. The minister now comes along—it is not just the minister; he can delegate this responsibility to an official; a boat is seen in the distance and a helicopter or cutter goes over and makes a determination. He does not have to refer it back to the minister. He can make that determination by delegated power. Where is the conflict? Where do you say that the Convention is being breached? That is Senator Flynn's point. Would not the minister or his official be obliged to conform to the treatment, respect and obligations regarding internationally protected persons?

**Ms. Augenfeld:** But there is a contradiction, because you cannot simultaneously respect a Convention which obliges you to hear people fully before sending them away, and sending them away without hearing them. That is a flagrant contradiction.

**Senator Grafstein:** If there is a flagrant contradiction, what do the courts do with this? It then goes to the courts.

**Ms. Augenfeld:** With respect, how would the courts get a case when the people are on the high seas and they are being sent away without having any recourse to any of these procedures?

**Senator Grafstein:** Thank you. It took a long time to get to the point, but I understand what you are saying.

**Mr. Racicot:** On this point, in the past Canada has protested in the United Nations, in UNHCR, regarding that practice in some of the countries of South Asia, concerning the Vietnamese and boat people. Therefore we protested, because some countries were rejecting people on the high seas and there was no rescuing of those people. So if it was bad for those others, then we should do something right now.

**Senator Grafstein:** Let me move on to the next two areas. Madam Chairman, perhaps other senators are waiting to speak.

**The Chairman:** Yes. I have been watching for other hands.

[Traduction]

ment le Ministre pourrait-il être obligé de régler cette question?

**La présidente:** A quelle page êtes-vous rendue?

**Le sénateur Grafstein:** J'examine l'article 2.1 parce que j'essaie de reprendre l'argument du sénateur Flynn. Il a déclaré que le projet de loi dit:

«de répondre aux préoccupations en matière de sécurité et, notamment de remplir les obligations du Canada à l'égard des personnes jouissant de la protection internationale».

Ce là signifie, en fait, qu'il faut respecter les obligations du Canada aux termes de la Convention.

**Mme Augenfeld:** Si c'est là l'intention...

**Le sénateur Grafstein:** Non, ce n'est pas là l'intention. Sui-vez-moi bien. Il s'agit seulement d'une déclaration. Vient ensuite le Ministre, et il ne s'agit pas uniquement du Ministre; le ministre peut déléguer cette responsabilité à un fonctionnaire; par exemple, si un bateau est aperçu à une certaine distance, un hélicoptère ou une vedette peut être envoyé sur place pour déterminer le statut des personnes à bord. Les fonctionnaires à ce moment-là n'ont pas à s'en remettre pas au Ministre car le pouvoir servant à déterminer le statut de réfugié leur a été délégué. Où y a-t-il conflit? Pourquoi dites-vous qu'il y a violation de la Convention? C'est l'argument qu'a présenté le sénateur Flynn. Le Ministre ou ses représentants ne sont-ils pas obligés de se conformer aux obligations de la convention concernant les personnes jouissant d'une protection internationale?

**Mme Augenfeld:** Mais il y a contradiction parce que vous ne pouvez pas à la fois respecter une convention qui vous oblige à accorder une audition équitable à ces personnes avant de les renvoyer, et les renvoyer sans les avoir entendues. C'est une contradiction flagrante.

**Le sénateur Grafstein:** S'il y a contradiction flagrante, que font les tribunaux? Les cas sont par la suite portés devant les tribunaux.

**Mme Augenfeld:** Comment les tribunaux pourraient-ils entendre la cause de personnes qui sont en mer et qui sont renvoyées sans avoir pu recourir à aucune de ces procédures?

**Le sénateur Grafstein:** Je vous remercie. Nous avons mis du temps pour y arriver, mais je comprends maintenant ce que vous voulez dire.

**M. Racicot:** A ce sujet, le Canada a déjà protesté dans le passé auprès du Haut-commissariat pour les réfugiés parce que certains pays de l'Asie du Sud agissaient justement ainsi à l'égard des Vietnamiens et des réfugiés de la mer. Nous avons donc protesté parce que certains pays renvoyaient des gens à la mer et que ces personnes ne bénéficiaient d'aucun secours. Si nous avons jugé que ces pays agissaient mal, nous devrions faire quelque chose dès maintenant.

**Le sénateur Grafstein:** Permettez-moi de passer aux deux domaines suivants. Madame la présidente, d'autres sénateurs attendent peut-être d'avoir la parole.

**La présidente:** Oui, j'ai vu que d'autres mains étaient levées.



[Text]

**Le sénateur Asselin:** J'ai une question supplémentaire. N'est-il pas vrai qu'un peu partout au monde, le Canada a des bureaux d'immigration où les gens peuvent faire application comme réfugiés ou autrement. On peut y faire une enquête assez approfondie et y obtenir un certificat pour entrer au Canada? Est-ce que cela existe?

**M. Gouldberger:** Attendez, cela dépend de ce que vous voulez dire par si cela existe. Cela existe dans le sens que nous avons un mécanisme par l'entremise des corps consulaires ou des ambassades canadiennes qui ont un processus de détermination de réfugié ou en tout cas d'examen des personnes.

Maintenant vous savez que d'une part, cela existe. D'autre part, est-ce que c'est efficace, c'est une autre chose.

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que cela existe?

**M. Gouldberger:** Oui.

**Le sénateur Asselin:** Alors n'importe quelle personne qui veut entrer au Canada soit comme réfugié ou autrement peut se rendre à l'ambassade ou au consulat et soumettre une application.

**M. Gouldberger:** Non, pas n'importe quelle personne et cela pour plusieurs raisons. La première, c'est que les ambassades et les corps consulaires dans sont très surveillées par les forces policières répressives les pays où il y a le plus de répression. On peut parler d'un certain nombre de pays. Je peux vous parler de la situation au Chili et au Guatemala. Il y en a d'autres. Je me suis rendu à certains endroits et j'ai parlé avec l'ambassadeur canadien, avec les représentants du corps consulaire et aussi avec d'autres organismes qui travaillent localement.

C'est le scénario classique d'une personne qui essaie de se rendre au consulat et qui est interceptée à l'entrée ou à la sortie.

**Le sénateur Asselin:** Ce sont des exceptions.

**M. Gouldberger:** Non, ce ne sont pas des exceptions, c'est la majorité parce que le processus prend jusqu'à trois mois normalement quand cela va bien. La première chose que vous faites quand vous entrez à l'ambassade du Canada au Chili ou au Guatemala, vous remplissez un formulaire pour obtenir un rendez-vous. Vous pouvez attendre au moins trois semaines avant d'avoir le premier contact. Cela prend de trois à six mois.

**Le sénateur Asselin:** Je suis au courant.

**M. Gouldberger:** Avec comme résultat que les gens s'abstiennent d'aller dans les ambassades qui sont surveillées.

**Mme Augenfeld:** Est-ce que je pourrais ajouter quelque chose. Il y a certaines situations où les personnes ne peuvent pas se rendre à une ambassade.

Je vais vous donner un exemple: un Iranien fuit l'Iran et s'en va en Turquie. Vous savez que la Turquie ne tolère pas les Iraniens. Ils sont illégaux dans ce pays. S'ils sont aperçus dans ce pays, on peut les renvoyer dans le leur. La personne n'a pas le luxe d'aller en bonne et due forme à l'ambassade canadienne qui est très difficile d'accès d'ailleurs. Entre-temps, la personne risque de se faire refouler en Iran. La personne n'a pas le choix. Elle essaie de se trouver n'importe quel document, de n'importe quelle façon et elle tente de continuer son chemin

[Traduction]

**Senator Asselin:** I have a supplementary question. Isn't true that Canada has immigration offices almost everywhere in the world, where people can apply as refugees or otherwise, and a fairly thorough investigation can be made there and they can obtain a certificate to come to Canada? Does that *possibility* exist?

**Mr. Gouldberger:** That depends on what you mean by "Does that exist". It exists in the sense that we have a mechanism that operates through our consular corps and our embassies, whereby a refugee determination procedure can be carried out, or at any rate people can be questioned.

Do you know it exists. But whether it works is another matter.

**Senator Asselin:** Does it exist.

**Mr. Gouldberger:** Yes.

**Senator Asselin:** So anybody who wants to enter Canada either as a refugee or on some other footing can go to our embassies or consulates and submit an application.

**Mr. Gouldberger:** No, not anybody, and for a variety of reasons. The first is that our embassies and consulates are kept under heavy surveillance by repressive police forces in countries where there is the most repression. This is true of a certain number of countries. I can tell you about the situation in Chili and Guatemala. There are others. I've been to certain places and spoken to the Canadian ambassador and with representatives of the consular corps and also with other organizations that work in the countries I visited.

It's the classic scenario of a person who tries to get to a consulate and is intercepted as he enters or as he leaves.

**Senator Asselin:** Those are exceptional cases.

**Mr. Gouldberger:** No, they are not exceptional. They are the majority, because the procedure takes three months, normally, when all goes well. The first thing you do when you go into the Canadian Embassy in Chili or Guatemala is fill out a form for an appointment. You may have to wait at least three weeks before you have your first contact. It takes between three and six months.

**Senator Asselin:** I'm aware of that.

**Mr. Gouldberger:** With the result that people are reluctant to go to embassies under surveillance.

**Ms. Augenfeld:** May I add something? There are certain situations where people can't get to an embassy.

I'll give you an example, an Iranian who flees Iran and enters Turkey. As you know, Turkey doesn't tolerate Iranians. They're illegals there. If they're found in Turkey, they can be sent back to Iran. That person doesn't have the luxury of going, all very correctly, to the Canadian embassy, which in any case is hard to get to. In the meantime he risks being sent back to Iran. His only option is find himself some kind of papers, somehow, and to try to keep on moving until he gets to

[Text]

jusqu'à ce qu'elle arrive dans un pays où elle peut demander refuge avec une certaine sécurité pour sa personne, jusqu'à ce que son cas soit entendu et décidé.

L'Iranien en Turquie n'a pas la possibilité de rester là avec une assurance de protection pour faire sa demande. Il y a plusieurs exemples.

**Le sénateur Asselin:** Il est évident qu'il y a toujours des cas d'exception. Mais ceux qui ont été refoulés lorsqu'ils sont arrivés ici comme réfugiés venaient d'Allemagne ou de Hollande. Il y a des bureaux d'immigration canadienne en Hollande et en Allemagne. Ces gens-là auraient pu s'y présenter et demander de passer des examens et demander la permission d'entrer au Canada à titre de réfugiés. Ils auraient pu faire cette preuve.

Je reviens donc à ma première question. Ces gens-là qui provenaient d'Allemagne ou de Hollande, est-ce qu'ils étaient de bonne foi pour entrer au Canada comme faux réfugiés?

**Le sénateur Hébert:** Non, c'était des faux réfugiés.

**Le sénateur Asselin:** C'est la raison pour laquelle nous avons une loi pour se protéger contre cela.

**M. Racicot:** Si vous le permettez monsieur le sénateur Asselin, pour répondre à cette première question, en fin de compte, si on veut que toute la procédure de reconnaissance soit accomplie dans les consulats et les ambassades à l'étranger, je pense qu'il faut se retirer de la convention que nous avons signée car la lettre de la convention prévoit que nous étudierons le cas de ceux qui se présentent à la frontière et qui réclament le statut de réfugiés. Il s'agit des fondements de la convention.

**Le sénateur Asselin:** Je n'ai pas le droit de faire de commentaire. J'aimerais le faire madame le président.

**M. Racicot:** D'autre part, il faudrait que nos facilités soient effectivement répandues partout au monde.

**Le sénateur Asselin:** Je n'ai pas le droit de commenter madame le président. Ma deuxième question supplémentaire est la suivante...

**Le sénateur Hébert:** La première ou la deuxième?

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que vous me donnez la permission de poser ma question madame le président?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Asselin:** Ma deuxième question est la suivante: n'est-il pas vrai que si cette loi est adoptée par le Parlement, il y a beaucoup moins de chance d'avoir de faux réfugiés qui vont entrer au Canada.

**M. Racicot:** Non, pas nécessairement, pas du tout. Ce que la loi et les différentes dispositions...

**Le sénateur Asselin:** Est-ce que votre réponse est non?

**M. Racicot:** C'est non.

**Le sénateur Asselin:** Je vous remercie.

**M. Racicot:** Pas nécessairement.

**Le sénateur Asselin:** Moi je prétends le contraire. C'est la raison pour laquelle je voterai en faveur de l'adoption de ce projet de loi.

**M. Racicot:** Je vais vous expliquer la raison pour laquelle ce projet de loi dissuadera les gens qui sont arrivés en provenance

[Traduction]

a country where he can ask for asylum with some assurance of safety while his case is heard and decided.

The Iranian in Turkey doesn't have the option of hanging around there in perfect safety while he applies. There are a number of examples like that.

**Senator Asselin:** Obviously there are always exceptions, but the people who were sent back from here when they arrived came from Germany and Holland. There are Canadian immigration offices in Holland and Germany. Those people could have presented themselves at an office and asked to go through the enquiry and get permission to enter Canada as refugees. They could have done that.

So I revert to my first question. Those people who came via Germany and Holland, was that good faith on their part, to enter Canada as false refugees?

**Sénateur Hébert:** No, they were false refugees.

**Senator Asselin:** That's why we have an Act, to protect ourselves that kind of thing.

**Mr. Racicot:** If I may answer your first question, Senator Asselin, if we want the whole determination procedure to be done in our embassies and consulates abroad, I think we would have to withdraw from the Convention we signed, because as parties to the Convention we have promised to study the cases of people who show up at our borders and claim refugee status. That is one of the cornerstones of the Convention.

**Senator Asselin:** I'm not entitled to comment. I would like to do so, Madam Chairman.

**Mr. Racicot:** Equally, our facilities would have to be expanded throughout the world.

**Senator Asselin:** I am not entitled to comment, Madam Chairman. My second supplementary question—

**Senator Hébert:** The first or the second?

**Senator Asselin:** Have I your leave to put my question, Madam Chairman?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Asselin:** My second question is the following. Isn't it true that if this Bill is passed by Parliament, it will become less likely that false refugees can get into Canada?

**Mr. Racicot:** Not necessarily. What the Act and the various provisions...

**Senator Asselin:** Is your answer no?

**Mr. Racicot:** That's correct.

**Senator Asselin:** Thank you.

**Mr. Racicot:** But not necessarily.

**Senator Asselin:** I contend that the opposite is true. For this reason, I will be voting in favour of the bill.

**Mr. Racicot:** Let me explain to you why this bill will discourage people who arrived from Portugal or Turkey and who



[Text]

du Portugal ou de la Turquie et qui n'avaient pas besoin de visa pour se présenter à la frontière canadienne.

**Le sénateur Asselin:** Ce sont des cas d'exception. Parlez-moi des cas qui provenaient d'Allemagne ou de Hollande.

**M. Racicot:** Ceux-ci représentent un faible pourcentage. Par rapport à l'ensemble des revendicateurs du statut de réfugié, ça ne représente pas un nombre considérable. C'est très peu.

**Senator Doyle:** I would like to come back to a subject that has been raised already, the question of documentation. I am grateful to the panel for reminding us, as other witnesses have, of the really frightening cases where a person is literally at bay, where a person is being harassed and has put his life at risk, for example, in Chile, or in any other trouble spot, in an attempt to secure documentation, if it is available, or in trying to get away and find safe haven, all in great haste. Such people are unable to follow any procedure other than some clandestine method of getting to Canada. I think we all need to be reminded of these cases as we proceed with this bill and get into some of the other questions that must be discussed if we are going to be able to decide whether the bill should be changed, or perhaps even, as you have suggested, rejected.

I am concerned with people who have documentation. Representatives from the airlines have appeared before this committee and have told us that nobody gets on board an aircraft without documentation of one kind or another. They do not have to determine whether the documentation is fraudulent. We do not have yet an international testing system for such documentation, as we have, for example, for checking credit. However, we have at least an insistence on all the Canadian airlines, and, as far as they can inform us, most of the international airlines that land in Canada, request some proof of identity. People board aircraft with this documentation. They must have it to get here. However, when they arrive here, they do not have the documentation any more. It has evaporated. In some cases it has been established that the documentation has gone down the toilet, and in other cases that it was collected again to be recycled for the next trip. The people who are questioned when they offer themselves as refugees and ask for haven are very mysterious about what has happened to the documentation. They do not like to discuss the matter. Sometimes they absolutely refuse to give any kind of identification, even verbally.

I can understand the reluctance if a person has fraudulent identification but has managed to come this far. They may decide not to take the risk of showing something at this point, knowing that what they brought will not work. On the other hand, the refugee might take the opposite position and say, "Look, this is my proof that I am a refugee. I have gone and bought, stolen, grabbed or done whatever was necessary to get this thing. I know that it is not worth two cents, but it is the best proof I have for coming here, because I am afraid to be there." The refugee may not be afraid only of somebody stabbing him in the back. He may be afraid that he does not have enough food to feed his children. Can you help me with this question of the disappearing documentation?

[Traduction]

didn't require visas to present themselves to officials at the Canadian border.

**Senator Asselin:** These are exceptional cases. What about those people who arrive via Germany or Holland.

**Mr. Racicot:** They account for only a small percentage of refugee status claimants. A very small percentage.

**Le sénateur Doyle:** J'aimerais revenir à une question qui a déjà été soulevée, c'est-à-dire à la question des documents. Je suis reconnaissant aux membres du Comité, ainsi qu'à certains témoins, de nous avoir rappelé certains cas particulièrement pitoyables de personnes véritablement en détresse, harcelées, qui risquent leur vie, par exemple au Chili, ou dans tout autre pays où la situation est très tendue, pour essayer d'obtenir des documents, si cela est possible, ou pour essayer de s'enfuir et de trouver un refuge en toute hâte. Ces personnes sont incapables de respecter une procédure quelconque et doivent recourir à des moyens clandestins pour entrer au Canada. Je pense qu'il faut nous rappeler ces cas en étudiant le projet de loi actuel. Nous devons également discuté d'un certain nombre d'autres questions pour être en mesure de décider si le projet de loi doit être modifié, ou même rejeté, comme vous l'avez proposé.

Je m'inquiète au sujet des personnes qui possèdent des documents. Les représentants des compagnies aériennes qui ont comparu devant le Comité nous ont dit que personne ne monte à bord d'un avion sans un type quelconque de document. Les compagnies aériennes n'ont pas à déterminer si les documents sont faux. Il n'existe pas de système de vérification international pour de tels documents, comme c'est le cas, par exemple, pour les cartes de crédit. Cependant, nous avons au moins insisté auprès de toutes les compagnies aériennes canadiennes, et auprès de la plupart des compagnies internationales qui atterrissent au Canada, pour qu'elles exigent certaines preuves d'identité. Personne ne peut monter à bord sans de tels documents. Cependant, lorsque ces personnes arrivent ici, elles n'ont plus ces documents. Ils se sont évaporés. Dans certains cas, il a même été établi que les documents avaient été jetés dans les toilettes et, dans d'autres cas, qu'ils avaient été recueillis de nouveau pour servir à un prochain voyage. Lorsqu'on demande aux personnes qui revendiquent le statut de réfugié où sont ces documents, elles en font parfois tout un système. Elles n'aiment pas discuter de cette question. Parfois, elles refusent même de s'identifier de quelque façon que ce soit, même verbalement.

Je peux comprendre la répugnance de quelqu'un qui possède de faux papiers d'identité et qui a réussi, malgré tout, à venir jusqu'ici. Ces arrivants décident peut-être de ne pas courir le risque de les présenter à ce moment-là, sachant bien que les documents qu'ils ont en main ne seront pas acceptés. Par contre, un réfugié pourrait bien adopter la position contraire et dire: «Voici justement la preuve que je suis un réfugié. J'ai acheté, volé, ou saisi ces documents. Je sais qu'ils ne valent rien, mais c'est justement la preuve que j'ai dû venir ici, parce que je crains de demeurer là-bas». Il se pourrait bien que le réfugié en question ne craigne pas uniquement pour sa vie. Il pourrait craindre par exemple de ne pouvoir nourrir ses



[Text]

**Mr. Racicot:** You have addressed two problems. The first one deals with people coming without documentation. We have seen this happen many times with people coming from Central America, particularly people who have fled El Salvador and Guatemala. Since 1980 or 1981, particularly with regard to El Salvador, many people have left the country with very few personal possessions. Many of them have walked through Honduras, or in the case of Guatemala through Mexico, to the United States border. Usually people even though they were without identification—and I have seen this in many cases—were released at the border. Later on, some of them were able to produce identification through some means of communication with family members back home. They were able to obtain their birth certificates or some other form of identification. Basically, the refugees who applied without documentation—and I have handled many such cases—at the border, were accepted as permanent residents. Some of them are now Canadian citizens. There was no problem in identifying these people later, and there was no need to practice detention on a very large scale. What I have just described are cases that occurred at borders.

The other problem is people arriving at airports by plane. As you said, many of these people arrive with false documentation. This practice is not condemned under the Geneva Convention, because it is seen as something that may strengthen or give credibility to a particular case. The Geneva Convention suggests that in no way should we take criminal action simply because somebody has arrived at our borders with false documentation. This is why the Immigration Commission has rarely pursued charging people who have arrived with false documentation. In some of the cases where charges have been laid, the refugees have been set free without prosecution and condemnation simply because of this aspect of the Geneva Convention. Another problem involves people who arrive from a third country. They may have false documentation from the original country or from another country. That has been the situation in certain cases.

We must also consider that, for some of the groups coming by plane, there was no way in which they could present their case to a counsellor or an outside embassy before leaving their country of origin; there was no possibility of getting a passport from their own country. In the case of people from Iran who found themselves in Turkey, or somewhere else in the world, there was no possibility for them to obtain any kind of Iranian documentation or passport before they boarded a plane to come to Canada. Therefore, there were a certain number of Iranians who obtained false documents in order to be able to board a plane and come to Canada in order to claim refugee status. Also, we have seen a large percentage of people coming from Iran accepted as refugees, even though they had false documents or had destroyed them on the plane; but they had immediately told that to the Immigration Officer upon their arrival in Canada.

[Traduction]

enfants. Pouvez-vous m'éclairer sur la question de ces documents qui disparaissent?

**M. Racicot:** Vous avez abordé deux problèmes. Le premier a trait aux personnes qui arrivent ici sans document. Cette situation s'est produite à maintes reprises, notamment dans le cas des personnes venant d'Amérique centrale, en particulier de celles qui se sont enfuies du Salvador et du Guatemala. Depuis 1980 ou 1981, de nombreuses personnes se sont enfuies du Salvador en particulier, avec très peu de biens en leur possession. Un grand nombre de ces personnes ont traversé le Honduras à pied, ou le Mexique dans le cas de celles qui venaient du Guatemala, pour atteindre la frontière des États-Unis. Habituellement, même sans pièces d'identité —et j'ai vu cela dans de nombreux cas—ces personnes étaient relâchées à la frontière. Certaines d'entre elles ont réussi plus tard à présenter des pièces d'identité après avoir communiqué d'une manière quelconque avec des membres de leur famille restés dans leurs pays. Elles ont pu obtenir des certificats de naissance ou d'autres documents. En général, les réfugiés qui se sont présentés à la frontière sans document—et je me suis occupé de beaucoup de ces cas—ont été acceptés à titre de résidents permanents. Certains d'entre eux sont maintenant des citoyens canadiens. Il n'a pas été difficile de les identifier un peu plus tard et il n'a pas été nécessaire d'en détenir un grand nombre. Je viens de vous parler de situations qui se sont produites aux frontières.

L'autre problème concerne les personnes qui arrivent dans les aéroports. Comme vous l'avez dit, un grand nombre de ces personnes se présentent avec de faux documents. Cette façon de faire n'est pas condamnée en vertu de la Convention de Genève, parce qu'on considère qu'il peut s'agir d'une preuve de crédibilité dans certains cas. La Convention de Genève dit le fait de présenter de faux documents ne devrait en aucun cas entraîner des poursuites judiciaires. C'est la raison pour laquelle la Commission de l'immigration a rarement porté des accusations contre les personnes munies de faux documents. Dans certains cas où des accusations ont été portées, les réfugiés en question ont été libérés sans être poursuivis ni condamnés, justement à cause de cette disposition de la Convention de Genève. Un autre problème a trait aux personnes qui arrivent d'un pays tiers. Elles possèdent parfois de faux documents provenant de leur pays d'origine ou de l'autre pays. C'est une situation qui s'est produite dans certains cas.

Nous devons également tenir compte, dans le cas de certains groupes qui arrivent par avion, que ces personnes ne pouvaient aucunement présenter leurs cas à un conseiller ou à une ambassade avant de quitter leur pays d'origine. Il leur était impossible d'obtenir un passeport dans leur propre pays. C'est par exemple, le cas des personnes qui sont venues d'Iran en passant par la Turquie, ou par un autre pays; il leur était impossible d'obtenir un document quelconque ou un passeport de l'Iran avant de monter à bord d'un avion en direction du Canada. Par conséquent, un certain nombre d'Iraniens se sont procuré de faux documents afin de pouvoir monter à bord d'un avion et venir au Canada pour revendiquer le statut de réfugié. Nous avons également constaté qu'un fort pourcentage de personnes venues d'Iran ont été acceptées comme réfugiées, malgré le fait qu'elles possédaient de faux documents ou qu'elles les

[Text]

Therefore, when we talk about people arriving in Canada with false documents, or destroying their documents en route, we are not talking about a large number of cases. In attempting to neutralize that small amount of traffic by enacting a bill such as Bill C-84, we may create an evil situation in trying to avoid a problem which is not significant in any event.

It is true that, in a certain number of cases, some refugee claimants had escaped with false documents and were reluctant to talk about it. However, from my experience in my practice, it has not been a general situation.

**Senator Doyle:** Perhaps I could just ask for clarification. Are you telling me that a substantial number of people had false documentation and that is the reason they had nothing to show at this end? Or would you say that there might be a substantial number of refugee claimants who would have quite legitimate documentation but that it might be such as would suggest that they were not genuine refugees; that they were people who perhaps should have been processed through the regular immigration channel, or a refugee transfer situation from another country?

**Ms. Augenfeld:** Perhaps I might reply to that question, and at the same time supplement what Mr. Racicot said before. In my opinion Canada, with the types of regulations it has been putting forward recently, has exacerbated the problem of false documents. As we put more and more countries on our list for visa requirement, we make it more and more difficult for people to get on board a plane, a bus or any other vehicle with a real document. In other words, we create a need for false documentation.

Further, in February of this year when more restrictions were introduced in terms of transit visas, we further exacerbated the problem. In other words, we create this market for false documents by these restrictions.

Also, it seems to me that we are swiftest to put visa restrictions on those countries where there have been upheavals. We were very quick to introduce visa requirements for Chile, for El Salvador, Guatemala and Sri Lanka. On the other hand, it took us a lot longer to put visa requirements in place for other countries. So every time we start seeing people arriving from a country where an upheaval is going on and which may become a "refugee-producing" country, we slap on a visa requirement. The people have to get out somehow; they are then forced to take the measures that they must take.

Therefore, to go back to your question about why people destroy their documents, I think we must also understand something about fear. We cannot expect all of these people to behave in the most rational fashion at the moment they discover they have a false document. They do not know every detail of Canadian law when they arrive here; they do not know the consequences of having that document in their possession. Often, people destroy their documents because they

[Traduction]

avaient détruits à bord de l'avion; mais elles en ont immédiatement averti les agents d'immigration à leur arrivée au Canada.

Par conséquent, lorsque nous parlons de personnes qui arrivent au Canada avec un faux document ou qui les détruisent en route, nous ne parlons pas d'un grand nombre de personnes. Si nous essayions de neutraliser un aussi petit nombre d'arrivants en promulguant une loi comme le projet de loi C-84, nous pourrions créer une situation déplorable, tout simplement pour éviter un problème qui, de toute manière, n'a pas une grande portée.

Il est vrai que certains revendicateurs du statut de réfugié se sont enfuis de leur pays avec de faux documents et qu'ils étaient peu disposés à en parler. Cependant, d'après mon expérience, ce n'est pas très fréquent.

**Le sénateur Doyle:** J'aimerais obtenir plus de précisions. Êtes-vous en train de dire qu'un nombre appréciable de personnes possédaient de faux documents et que c'est pour cette raison qu'ils ne pouvaient rien présenter à leur arrivée? Ou dites-vous qu'un nombre relativement important de revendicateurs du statut de réfugié possèdent des documents en règle, mais que ces documents pourraient les empêcher justement d'être considérés comme de véritables réfugiés; ou encore qu'il s'agit de personnes qui auraient dû passer par la procédure normale de l'immigration ou qui étaient des réfugiés dans un autre pays?

**Mme Augenfeld:** Je pourrais peut-être répondre à cette question et par la même occasion compléter ce qu'a dit M. Racicot. À mon avis, le Canada aggrave le problème des faux documents avec tous les règlements qu'il adopte ces derniers temps. Plus nous allongeons la liste des pays pour lesquels nous exigeons des visas, plus il devient difficile de se munir de documents légitimes pour monter à bord d'un avion, d'un autobus ou de quelque autre véhicule. Autrement dit, nous créons le besoin de faux documents.

Le problème a encore été aggravé en février dernier par suite des restrictions imposées relativement aux visas de transit. En d'autres termes, nous favorisons le marché des faux documents par de telles restrictions.

Il me semble aussi que, le plus souvent, nous imposons des visas à l'égard de pays où il y a eu des troubles politiques. Ainsi, nous avons été très prompts à imposer des visas pour le Chili, le Salvador, le Guatemala et le Sri Lanka. Par contre, nous avons pris beaucoup plus de temps pour en imposer à d'autres pays. Dès que nous voyons arriver des gens d'un pays en proie à des troubles politiques, qui est susceptible de produire des réfugiés, nous exigeons un visa. Les gens doivent donc trouver un moyen quelconque de sortir de leur pays; ils font ce qu'ils doivent pour y parvenir.

Pour revenir à votre question sur les raisons qui incitent les gens à détruire leurs documents, je crois qu'il faut comprendre un peu ce qu'est la peur. On ne peut pas s'attendre que tous ces gens se comportent de façon tout à fait rationnelle quand ils constatent qu'ils sont en possession d'un faux document. Quand ils arrivent ici, ils ne connaissent pas tous les détails des lois canadiennes, et ils ne savent pas à quoi ils s'exposent en étant en possession d'un tel document. Souvent, ils détruisent



[Text]

are very afraid, and one must relate to that fear in order to understand their frame of mind.

Senator, these may be some of the reasons why people destroy their documents. However, it does not take away from people the right to have their case heard.

**Senator Doyle:** I just have one final question on that point. If that is the situation and is going to continue to be the situation, as you suggest that it might even under the existing legislation, since you tell us it has been part of the problem that we have with our visa operations, et cetera, is it then an unreasonable suggestion that a period of seven days should pass, and then multiples of seven days, to a maximum of 28 days in order to allow for the administrative operation of some kind of security check as to the identity of the individuals who have destroyed their documentation?

**Mr. Racicot:** The actual situation is that either the adjudicator or the Immigration Officer will request a detention in cases where there is a doubt about the identity, and that has not created much of a problem. Usually within the first day the Immigration officials have a clear idea of what has happened to the documents. The person usually explains how he came and what happened, and reveals his identity; so there is not much of a problem with those types of situations. Therefore, one of the questions we have is: Why create these new articles and this new prescription when there is no need to do that?

Actually, under the Immigration Act, there are sufficient provisions. In cases where there is a real problem with identification, the person can be detained by the adjudicator or by the Immigration Officer and there is provision for detention within 48 hours of the time of arrival and then a review after seven days. Therefore, after 48 hours, there is an opportunity to grant freedom to a person where the situation is more or less normal, and the only thing left to do would be to clarify the identification of that person during the presentation of the refugee claim.

Apparently there has been an increase in the number of people arriving from Europe within the last month with false documents. However, to my knowledge, they have not come in such volume that it would create a great deal of a problem. I understand that these people are revealing their identity at the border and are even telling where they have deposited the destroyed false passport, whether it is in the toilet or wherever.

Senator, you asked me a question as to whether or not this phenomenon with false documentation was substantial or not. According to the minister's statistics for the year 1986, out of the 18,000 cases, 6,000 people coming from Portugal and Turkey did not arrive with false documentation. This was in a situation where there had been abuses and where people were misled or were not on the right track. In my opinion, if we have a fair and just system which is fast and efficient, we will be able to deal with those situations and deter other people from coming with false documents.

Looking further at the figures, another 6,000 arrived from Iran, Sri Lanka and El Salvadore. These are countries where a state of conflict exists, or an even more evil situation. Some of

[Traduction]

leurs documents parce qu'ils ont peur, et il faut savoir ce qu'est la peur pour comprendre leur état d'esprit.

Ce sont là, sénateur, certaines des raisons pour lesquelles les gens détruisent leurs documents. Ces gens n'en ont pas moins le droit de faire examiner leur demande.

**Le sénateur Doyle:** J'ai une dernière question à poser à ce sujet. Si telle est la situation et qu'elle risque de se poursuivre, d'après ce que vous nous dites, même sous le régime des mesures existantes, puisque le problème est notamment dû aux visas que nous avons imposés, est-il déraisonnable de prévoir un délai de sept jours, puis des délais successifs de sept jours jusqu'à un maximum de 28 jours, pour permettre aux services administratifs d'effectuer une enquête de sécurité pour vérifier l'identité de ceux qui ont détruit leurs documents?

**M. Racicot:** La situation actuelle voulant que l'arbitre ou l'agent d'immigration demande la détention de toute personne dont l'identité est en doute ne pose guère de problèmes. En règle générale, les agents d'immigration savent dès le premier jour ce que les gens ont fait de leurs documents. Car, le plus souvent, ils expliquent comment ils sont venus et révèlent leur identité, de sorte que leur situation ne pose guère de problèmes. Nous nous posons alors la question suivante: Pourquoi créer ces nouvelles dispositions et cette nouvelle prescription quand elles ne sont pas nécessaires?

Les dispositions actuellement prévues dans la Loi sur l'immigration sont suffisantes. Dans les cas où l'identité de la personne fait réellement problème, l'arbitre ou l'agent d'immigration peut exiger sa détention, et la loi prévoit que la personne peut être détenue dans les 48 heures suivant son arrivée et que son cas doit ensuite être examiné dans un délai de sept jours. Ainsi, après ces 48 heures, la personne peut être mise en liberté si sa situation est jugée à peu près normale, et il ne reste alors qu'à confirmer son identité au cours de l'examen de la demande de statut de réfugié.

Il semble qu'il y a eu un accroissement le mois dernier du nombre de personnes munies de faux documents qui sont arrivées ici en provenance de pays d'Europe. Cependant, à ma connaissance, leur nombre n'est pas assez important pour créer réellement des problèmes. En effet, il semble qu'elles révèlent leur identité dès leur arrivée et qu'elles vont même jusqu'à expliquer ce qu'elles ont fait du faux passeport, qu'elles l'aient jeté dans les toilettes ou ailleurs.

Vous m'avez demandé, sénateur, quelle était l'ampleur du problème des faux documents. D'après les statistiques du Ministre pour l'année 1986, sur 18 000 cas, 6 000 personnes en provenance du Portugal et de la Turquie ne sont pas arrivées ici avec de faux documents. Il y avait justement eu des abus dans leur cas, et ces personnes avaient été induites en erreur ou trompées de quelque façon. À mon avis, si nous avons un système juste et équitable, qui soit aussi rapide et efficace, nous pourrions nous occuper de ces gens-là et décourager les autres qui pourraient être tentés de venir ici avec de faux documents.

Les chiffres indiquent également que 6 000 personnes sont arrivées de l'Iran, du Sri Lanka et du Salvador, tous des pays où il existe un état de conflit, ou pis encore. Certains de ceux



[Text]

these people from Iran and perhaps some from Sri Lanka arrived with false documents. However, you must take into account, first, that these people had to travel to reach Canada in order to ask for asylum and, second, how countries such as Sri Lanka and Iran have dealt with their citizens outside their country in providing the documents needed for travel.

Finally, in our opinion, the problem that we are attempting to address can be dealt with under the present legislation and there is no need to have a specific provision to the effect that it takes seven days to identify a person who has no documentation.

The practice with the Salvadorians and the Guatemalans at the border was that the person was authorized to come into Canada even though that person did not have clear ID as required by the legislation. The cases were later dealt with, and they have now been accepted and have proven to be very good citizens. Perhaps the evil is that we are not looking at our own practice.

**Le sénateur Hébert:** Une chose qui me frappe dans le témoignage que vous avez donné aujourd'hui, et je dois dire qui m'a frappé dans d'autres témoignages de témoins appartenant à d'autres disciplines que les vôtres, c'est que finalement ce projet de loi, et corrigez-moi si je me trompe, n'empêchera pas les faux réfugiés ou les prétendus réfugiés de venir au Canada. Comme la loi actuelle ne les empêche pas non plus, mais que par contre cette nouvelle loi va effectivement empêcher les vrais réfugiés de venir au Canada. Il me semble que si cela est vrai, c'est fondamental et cela met en question toute la loi. Alors, quelle est votre réponse claire et nette sur ce sujet-là?

**M. Racicot:** Vous avez résumé parfaitement notre pensée là-dessus. Lorsque je soulève l'exemple du fait que le public canadien a été outragé dans une certaine mesure, cependant, il n'avait pas les éléments pour comprendre la situation, il a été outragé par l'arrivée des gens du Portugal en décembre 1985 jusqu'à juin 1986, et par l'arrivée des gens de la Turquie. Ce sont des gens qui, eu égard au projet de loi C-84, en aucune manière ne pourraient être dissuadés de pouvoir arriver à la frontière et de demander le statut de réfugié.

**Le sénateur Hébert:** Maintenant, nous avons parlé ce soir à plusieurs reprises, plusieurs ont mentionné la question des documents, des passeports et des visas qu'il faut exiger. Je regrette que mon collègue le sénateur Asselin soit parti parce qu'il semblait penser, et dites-moi si c'est juste, que c'est une exception que des gens dans des pays étrangers ne puissent pas facilement suivre la procédure que réclame le projet de loi. C'est-à-dire, se présenter bien habillé à l'ambassade du Canada avec un passeport que la police du pays ou le ministère du pays leur a remis, pour demander un visa qu'évidemment l'ambassadeur va leur donner tout de suite, etc. Alors que l'expérience que j'ai de mes petites fréquentations du Tiers-Monde et des pays dont plusieurs ont été mentionnés ce soir, c'est que premièrement, quand on est un vrai réfugié, c'est-à-dire quand on est en danger, quand sa vie est en danger parce qu'on est en désaccord avec le gouvernement de l'heure, c'est que ce gouvernement-là ne vous émettra pas un visa aussi faci-

[Traduction]

qui sont arrivés de l'Iran et peut-être aussi du Sri Lanka étaient munis de faux documents. Il faut cependant tenir compte du fait que, premièrement, ces gens ont dû traverser d'autres pays avant d'arriver au Canada pour y demander l'asile, et, deuxièmement comme il était difficile pour les ressortissants du Sri Lanka et de l'Iran à l'étranger d'obtenir les titres de voyage nécessaires.

Enfin, à notre avis, le problème auquel nous tentons de remédier peut être réglé en appliquant les mesures législatives existantes, et il n'est pas nécessaire d'avoir une disposition précisant qu'il faut sept jours pour identifier les personnes qui arrivent ici sans documents.

Si l'on en juge par le cas des Salvadoriens et des Guatémaltèques qui se sont présentés à la frontière, ces derniers ont été autorisés à entrer au Canada même s'ils ne possédaient pas les papiers d'identité requis par la loi. Leur cas a été examiné par la suite, et ils ont depuis été acceptés et se sont révélés de très bons citoyens. Peut-être le problème vient-il du fait que nous ne tenons pas compte de la pratique suivie jusqu'ici.

**Senator Hébert:** One thing that strikes me about your testimony today—and I admit that testimony given by other witnesses from other fields had the same effect on me—is that in the final analysis, this bill, if I'm not mistaken, would not prevent bogus refugee status claimants from coming to Canada. Since the present Act does not stop them from doing so either, the only thing the new legislation will accomplish is to prevent genuine refugees from entering Canada. If this is true, it fundamentally calls into question the whole bill. What is your clear opinion on this?

**Mr. Racicot:** I believe that you have summarized our position on this issue perfectly. I use the example of the Canadian public which was outraged with the arrival of refugees from Portugal from December 1985 to June 1986, and with the arrival of those from Turkey. And the public didn't even have all of the facts. Bill C-84 would have done nothing at all to dissuade these people from arriving at our borders and claiming refugee status. It wouldn't have changed anything.

**Senator Hébert:** We have often made mention tonight of documents, passports and visas that are required. I'm sorry that my colleague, Senator Asselin, has left since he seemed to think, and correct me if I'm wrong, that only in exceptional cases is it hard for foreigners to follow the procedure set out in the bill, that is to present themselves properly dressed to the Canadian embassy to obtain a passport from the proper police force or department, which they will be given immediately, of course. Based on my brief travels to Third World and other countries, several of which have been mentioned this evening, when a person is a genuine refugee, when his life is in danger because he disagrees with the government in power, it will not be so easy for that person to obtain an exist visa, much less a passport. Wouldn't you agree?

[Text]

lement qu'on le trouve ici, c'est pratiquement impossible d'avoir un passeport d'abord. Est-ce que c'est exact?

**Mme Augenfeld:** Oui.

**Le sénateur Hébert:** Deuxièmement, si par incroyable on obtient un passeport, comment va-t-on oser prendre le risque d'aller à l'ambassade du Canada, je vais vous parler de celle du Guatemala que je connais très bien, un édifice à bureaux avec la police secrète partout qui examine les gens qui entrent, qui les photographie, etc. Comment peut-on exiger qu'un vrai candidat à être réfugié au Canada puisse obtenir un visa dans des pays comme ceux-là? Est-ce que c'est possible ou bien est-ce que c'est l'exception comme le sénateur Asselin semble le dire? Est-ce que c'est pas règle générale?

**M. Gouldberger:** C'est la règle générale d'après notre propre expérience de membres d'Église et des groupes des droits humains qui sont en contact aussi avec les Églises et les groupes de droits humains dans ces pays-là. Il arrive de trouver des exceptions. L'exception c'est plutôt que le personnel de l'ambassade, et ça c'est un cas dont j'ai pu être témoin au Guatemala, arrive à faire des pieds et des mains, notamment l'ambassadeur, pour sortir de l'ambassade et clandestinement rencontrer une personne, une mère de famille, je pense en fait que c'était une mère de famille, et se débrouille pour faire la navette et accompagner sous bonne garde cet individu à l'aéroport. C'est l'exception, il faut que cette personne ait les bons contacts pour arriver jusqu'à l'ambassadeur indirectement, cette fois-ci c'était par l'archevêché au Guatemala. C'est l'exception qu'on ait accès à ce genre de protection qui existe dans le personnel des ambassades canadiennes. Mais, le système en place ne permet pas ça.

D'autre part, l'enquête que doit faire l'ambassade du Canada, l'enquête administrative si vous voulez, elle-même doit prendre ses renseignements quelque part. Or, le propre d'un régime totalitaire c'est d'avoir une police secrète et des informateurs extrêmement développés, même surdéveloppés. Au moment même où les ambassades du monde occidental commencent à demander des informations sur telle personne, il est à peu près certain, dans la majorité des cas, que cette information va directement, disons que le phénomène est signalé à la police secrète et que ces gens sont inquiétés, ou bien assassinés ou reçoivent des menaces de mort. Bref, il y a des réactions. Il y a des cas que nous avons pu vérifier. C'est donc l'exception que les gens dans les régimes totalitaires peuvent avoir accès à une procédure normale d'enquête et d'application de visa notamment canadien.

Il faudrait aussi rajouter un tout petit point mais c'est plus large et beaucoup plus politique mais ça nous touche quand même. C'est qu'il faut aussi être au courant, et vous le savez mieux que nous probablement. C'est que plutôt que de développer la présence des postes canadiens à l'étranger et notamment dans les pays qui ont des problèmes économiquement et politiquement, on est en train de réduire ces postes. Alors, on a parlé de l'ambassade du Guatemala. Il n'y a plus d'ambassadeur au Guatemala. Il y a une mission ou une ambassade canadienne au Costa Rica qui couvre toute l'Amérique centrale. Il y a bien certains chargés d'affaires là-bas mais pour que les décisions soient prises de recommander un visa ou

[Traduction]

**Ms. Augenfeld:** Yes.

**Senator Hébert:** Furthermore, if by some incredible luck, that person obtains a passport, will he take the chance of going to the Canadian embassy? I can speak to you about the Canadian embassy in Guatemala which I know very well. It is located in an office building. The secret police are everywhere, watching those entering the building, photographing them and so forth. How can a person who would truly be considered a refugee in Canada expect to obtain a visa in a country like that? Is it at all possible, or is this simply the exception that Senator Asselin mentioned?

**Mr. Gouldberger:** That's generally the situation, as far as we know from members of church and human rights groups and from those who are in contact with such groups in those countries. There are exceptions where special efforts are made. I witnessed once such episode in Guatemala. In that particular instance, a member of the embassy staff, the ambassador as it happens, secretly met with a person, a mother I believe, outside the embassy and accompanied her under guard to the airport. That's an exceptional case. A person has to have very good contacts to get to the ambassador indirectly and to be helped by the archdiocese in Guatemala. It is rare for a person to get this kind of protection from the staff of Canadian embassies. The system in place does not permit it.

On the other hand, the Canadian embassy needs to get its information somewhere in order to conduct its administrative investigation. The problem with totalitarian regimes is that they have their own secret police and a highly developed network of informers. When embassies from western countries start asking questions about a particular person, it is almost a sure bet that in most cases, this information gets right back to the secret police. The people in question are then hassled, threatened, or even assassinated. In short, there are repercussions. We have been able to verify some cases. Therefore, only in exceptional cases can people who live under totalitarian regimes have access to the normal investigative procedure connected with a visa application.

I would also like to touch on a much broader, more political issue that nevertheless affects us. We need to be aware of what's going on. You probably know this better than us. We are reducing, instead of increasing, the number of Canadian posts in countries experiencing economic and political problems. Someone mentioned the embassy in Guatemala. There is no longer any embassy in Guatemala. There is only an embassy in Costa Rica that serves all of Central America. There are of course some external affairs officials working in these countries, but before a decision can be made to approve an application, recommend a visa or speed up the processing of a file, the person in charge, who makes the rounds of five or six



[Text]

l'accès d'une personne, ou l'accélération d'un dossier, il faut que la personne en charge, qui fait le circuit dans plusieurs pays, dans cinq ou six pays, passe et c'est environ tous les trois à six mois. Afin de considérer le dossier, même pas de prendre une décision, considérer le dossier ce qui demande des délais invraisemblables. Alors, je ne suis pas en train de blâmer le personnel qui travaille mais les facilités d'accès et les conditions d'accès sont à peu près quasi-exceptionnelles ou inexistantes. Est-ce que vous vouliez ajouter quelque chose?

**Mme Augenfeld:** Je voulais ajouter que normalement pour être considéré un réfugié une personne doit être déjà en-dehors de son pays. Il y a des pays où exceptionnellement, si la personne peut s'y rendre on les considère comme réfugié guatémaltais. Mais, normalement une personne doit être en-dehors de son pays et ensuite aller quelque part demander l'asile ou demander refuge.

Encore une fois regardons notre Iranien qui doit se rendre en Turquie où il n'a pas le droit d'être. Ou notre Sri-lankais où ira-t-il en tant que Sri-lankais s'il fuit? Il n'a pas accès à notre ambassade à Colombo. La réalité du réfugié de nos jours ne permet pas cette façon ordonnée de se présenter en bonne et due forme, tranquillement aux consulats ou aux ambassades à l'étranger. C'est vrai, comme maître Racicot l'a mentionné tout à l'heure, il faut effectivement faire une expansion de nos forces, de mettre plus d'effectifs, de penser à des procédures beaucoup plus flexibles. On applique des procédures qui sont beaucoup plus appropriées à des demandes d'immigration qu'à des demandes de réfugiés qui doivent être considérées dans des heures, dans des jours, au lieu que dans des semaines et des mois.

If we do not have some kind of access to people overseas and if we do not have very flexible and very quick action, we cannot continue telling the public that people can just get in line and wait.

I would like to add one other point. When the temporary exclusions to the United States were put into effect on February 20, 1987, the minister kept saying that the people from Central America who were coming to our borders via the United States could make an application in bonne et due forme at our 11 consulates in the United States. Our Canadian procedure is lengthy for the cases which are accepted—and not all of them are accepted.

A deputy commissioner of the Immigration and Naturalization Service of the United States was asked if the amount of time a Canadian application takes to process is acceptable to them. He said that it is much too long. We heard it from the mouth of American INS officials that the amount of time a case would take to process in one of our consulates in the United States is not acceptable to them. They would move to deport the person from the United States. We are constantly in contradiction.

**Senator Grafstein:** To be fair, that is a weak argument. America has a conflict with our policy. Obviously, they would like to get rid of people as quickly as possible. If we could have a 24-hour service or a 48-hour service or a three-week service, it would not be fast enough. That certainly is a weak argu-

[Traduction]

countries every three to six months, must review the file, which leads to unreasonable delays. I'm not blaming the staff who works hard, but rather the access conditions which are virtually non-existent. Is there anything further you would like to add?

**Ms. Augenfeld:** Just that normally in order to be considered a refugee, a person must already be outside his country. There are some countries where exceptionally, if the person can get there, they are considered as Guatemalan refugees. However, normally a person must have fled his country and then seek asylum or refugee status elsewhere.

Let us consider once again the case of the Iranian who must go to Turkey, where he has no right to be. Or what about the Sri Lankan? Where is he to go if he leaves his country? He doesn't have access to our embassy in Colombo. The reality with which refugees must contend today is such that matters cannot always proceed in an orderly, proper fashion at a consulate or embassy abroad. As Mr. Racicot said earlier, it is true that we should increase our staff and adopt procedures that are more flexible and better suited to immigration applications than to refugee applications which must be considered in hours and days, not weeks or months.

Si nous ne pouvons pas offrir un accès quelconque à ceux qui se trouvent à l'étranger, ainsi qu'un mécanisme d'action très souple et très rapide, nous ne pouvons pas continuer à dire aux gens qu'ils n'ont qu'à faire la queue et attendre.

Je tiens à soulever encore un autre point. Quand les exclusions temporaires visant les États-Unis sont entrées en vigueur le 20 février 1987, le Ministre ne cessait de répéter que les ressortissants de pays d'Amérique centrale qui arrivaient au Canada en passant par les États-Unis pouvaient présenter une demande en bonne et due forme aux 11 consulats que nous avions dans ce pays. Le processus canadien est très long même pour ceux qui sont acceptés, et ils ne le sont pas tous.

Le Sous-commissaire du Service d'immigration et de naturalisation des États-Unis, à qui l'on demandait si son pays trouvait que le délai d'examen prévu au Canada était acceptable, a répondu qu'il était beaucoup trop long. Les représentants de ce service nous ont carrément dit que le temps nécessaire pour examiner les demandes présentées à nos consulats n'était pas acceptable pour les États-Unis, et qu'ils seraient contraints d'amorcer le processus d'expulsion. Nous sommes constamment en conflit avec eux.

**Le sénateur Grafstein:** En toute justice, je me dois de souligner la faiblesse de cet argument. Le problème vient non pas de notre politique, mais des Américains. De toute évidence, ils aimeraient se débarrasser au plus vite de tous ces gens. Que nous ayons un service de 24 heures, de 48 heures ou de trois semaines, peu importe, il serait toujours trop lent pour eux.



[Text]

ment. You have a very good case, but that strikes me as being a weak argument.

**Ms. Augenfeld:** Senator, with respect, those persons who were coming to our borders from the United States and were asking for asylum were being temporarily moved back to the United States. They were given voluntary departure notices for the same date as their re-entry into Canada—it took about four, five or six weeks to process them. But for a person to process them in the normal process via one of our consulates would take months and months. The INS said that they would not tolerate that long a delay.

That is another example of the kinds of things that we say to the public without changing any of our procedures. We give people the impression that all of this is simple overseas, when it could not be more complicated. We make it seem as if all of these people who have no choice but to come to our borders and ask for asylum are doing something that they should not be doing. We are completely distorting for the public the picture of what a refugee is.

**Senator Hébert:** I have a final question on this point concerning documents. I am sorry that my friend and colleague, Senator Asselin, left, because he also seemed to think that it is a simple thing to go and apply.

My question is: Would you not say that the majority of the countries on earth right now that are more likely to produce refugees, if I can use the expression "refugees", are countries where we do not have an embassy or a consulate, which makes it impossible for *bona fide* refugees to follow what the bill is suggesting that they should do.

**Mr. Racicot:** That is basically the situation. We just have to think about Iran and El Salvador, where we have not had either a consulate or an embassy for a long time, and Guatemala where the embassy has been closed. These are only a few examples, but those countries are ones with severe situations and conflicts such as violations of human rights. There is no way to deal with those cases from inside the country. Even the Geneva Convention would not apply there. We would not recognize a refugee in a country where he is persecuted, or apply the Geneva Convention and the non-refoulement clause, because he has to be outside that country. The "designated class" has been created to address that problem. But we do not have facilities to deal with the cases in countries where there is a real problem.

Let us talk about Chile. I was there recently. In the months of February and March there were from 100 to 130 petitions a day regarding residency, family class, independent class and some people who wanted to be considered as people in need of protection. There were only two immigration officers to deal with those cases. People who are really dedicated would not be in a position to deal with cases involving protection. On top of that, the embassy is on the tenth floor of a building in the centre of Santiago and is under surveillance at all times. The

[Traduction]

Cet argument n'est guère convaincant. Vous nous avez présenté de bons arguments, mais celui-là me paraît faible.

**Mme Augenfeld:** Sauf le respect que je vous dois, sénateur, il s'agissait de personnes qui arrivaient ici des États-Unis pour demander l'asile et qui devraient retourner provisoirement dans ce pays. On leur a remis des avis de départ volontaire pour la date de leur réadmission au Canada; il a fallu quatre, cinq ou six semaines pour examiner leurs demandes. Cependant, le processus normal pour les demandes présentées à nos consulates peut prendre des mois et des mois. Le Service d'immigration et de naturalisation a indiqué qu'il ne tolérerait pas un délai aussi long.

Voilà encore un exemple de ce que nous disons au public sans modifier aucunement notre façon de procéder. Nous donnons aux gens l'impression que le processus à suivre pour présenter une demande à l'étranger est très simple, alors qu'en réalité il ne pourrait pas être plus compliqué. Nous semblons dire que tous ceux qui n'ont d'autre choix que de se présenter ici pour demander l'asile commettent une action blâmable. Nous donnons au public une image tout à fait fautive de ce qu'est un réfugié.

**Le sénateur Hébert:** J'ai une dernière question à poser en ce qui concerne les documents. Je regrette que mon ami et collègue, le sénateur Asselin, soit parti, car lui aussi semblait penser que c'était chose assez simple que de présenter une demande.

Ma question est la suivante: Ne diriez-vous pas qu'à l'heure actuelle les pays les plus susceptibles de produire, si vous me permettez l'expression, «des réfugiés» sont des pays où nous n'avons pas d'ambassade ni de consulat, de sorte qu'il est impossible pour un réfugié légitime de suivre le processus établi comme le suppose le projet de loi?

**M. Racicot:** Il en est essentiellement ainsi. Il suffit de considérer le cas de l'Iran et du Salvador, où il y a longtemps que nous n'avons pas d'ambassade ni de consulat, et celui du Guatemala, où nous avons fermé notre ambassade. Il s'agit là de quelques exemples seulement, mais ces pays sont ceux où la situation est la plus dure à supporter, notamment au chapitre des violations des droits de la personne. Il n'y a aucun moyen de traiter les demandes de réfugiés éventuels à l'intérieur de ces pays. Même la Convention de Genève ne s'y appliquerait pas. Nous ne pouvons pas accorder le statut de réfugié à une personne qui se trouve dans le pays où elle est persécutée, ou encore appliquer la Convention de Genève et la clause de non-refoulement, parce que la personne doit avoir quitté son pays d'origine. C'est précisément pour cette raison qu'on a créé les régions désignées. Mais nous n'avons pas les structures voulues pour traiter les demandes dans les pays où il existe un problème réel.

Prenons l'exemple du Chili, où je suis allé récemment. Au cours des mois de février et de mars, on a reçu de 100 à 130 pétitions de personnes qui demandaient à être admises au titre de la résidence, de la catégorie de la famille, ou encore en tant qu'immigrants indépendants ou personnes ayant besoin de protection. Nous avons seulement deux agents d'immigration pour traiter ces demandes. Malgré tout leur dévouement, ces agents ne pourraient tout simplement pas s'occuper de ceux qui ont besoin de protection. De plus, l'ambassade se trouve au

## [Text]

Canadian authorities have been warned to protect themselves and the embassy with protective doors because of some security problems that have occurred.

My personal experience was the case of Carmen Quintana. A strong effort had been made to help her to leave the country. By the time she left the country she and her family had to be followed by the personnel of the embassy with a car; they had to be photographed and others had to act as witnesses at the airport when they left the country.

**Rev. Wakeling:** May I add as well concerning Chile that, even if someone does get up to that tenth floor embassy; even if someone does get applications and passes the security checks in Chile; even if they get through all of that procedure there is still a quota. When I talked to the consulate ambassador in March, they already had at that time 120 refugees whom they considered *bona fide* refugees and they had reached their supposed quota for the year. What was to happen for the next nine months of the year? So it is not a question of proving yourself to be a refugee and then coming to Canada. The amount had been reached and it was too bad for the rest of the nine months. We create situations where 120 as a suggested quota for a country like Chile means that people have to come here without proper documentation and by means of any method they can use to get here.

**Senator Hébert:** How we ever received the Nansen award is beyond me.

**Rev. Wakeling:** It is hard to know.

**Senator Lewis:** But these people were still in the country; they were not out. Would they be refugees, then?

**Rev. Wakeling:** They had requested refugee status. They had been considered eligible by our consulate for refugee status, but they then went into what we would call an immigration selection procedure in which everything—including whether or not you speak the language and are employable—is taken into consideration to select out of the total number of applicants those who our consulate considers to be *bona fide* refugees, those we would select for our small quota to come to Canada. For the rest, who had got through the doors and passed all the barriers we talked about, there still was no guarantee, even though they qualified, that they could come.

**Senator Lewis:** But I understood you to say earlier that they are not refugees until they leave the country.

**The Chairman:** In name only.

**Ms. Augenfeld:** But there is a special consideration for persons applying within Chile, if they can ever get through all of those procedures. But, as Reverend Wakeling indicated, they then get put on a list for settlement.

**Senator Lewis:** Chile is different, is it?

## [Traduction]

dixième étage d'un immeuble situé en plein centre de Santiago, et elle fait l'objet d'une surveillance constante. Les autorités canadiennes ont reçu un avertissement comme quoi elles devaient se protéger et défendre l'accès à l'ambassade au moyen de portes spéciales en raison de problèmes de sécurité.

J'ai été personnellement appelé à m'occuper du cas de Carmen Quintana. De vigoureux efforts avaient été déployés pour l'aider à quitter son pays. Quand elle a finalement pu partir, elle et les membres de sa famille ont été suivis en voiture par les membres du personnel de l'ambassade, qui devaient les photographier et qui ont dû s'assurer le concours de témoins à l'aéroport d'où la famille est partie.

**La révérende Wakeling:** Puis-je ajouter, en ce qui concerne le Chili, que même si l'on réussit à se rendre aux bureaux de l'ambassade au dixième étage, à obtenir une formule de demande et à passer les vérifications de sécurité au Chili, même si l'on réussit à franchir toutes les étapes du processus il y a encore un quota. D'après ce que m'a dit l'ambassadeur au consulat en mars, il y avait déjà 120 réfugiés considérés comme des réfugiés légitimes, soit le nombre maximal pour l'année. Qu'en serait-il alors pendant les neuf autres mois de l'année? Il ne suffit pas de prouver qu'on est réfugié légitime pour venir au Canada. Le nombre maximal ayant été atteint, il n'y avait rien à faire pour les neuf autres mois de l'année. En imposant un nombre maximal de 120 réfugiés pour un pays comme le Chili, nous obligeons les gens à se présenter ici sans les documents voulus et à utiliser tous les moyens possibles pour le faire.

**Le sénateur Hébert:** Je n'arrive pas à comprendre que nous ayons pu recevoir le prix Nansen.

**La révérende Wakeling:** En effet, cela est difficile à comprendre.

**Le sénateur Lewis:** Mais ces gens étaient toujours dans leur pays d'origine, ils n'en étaient pas sortis. Seraient-ils alors des réfugiés?

**La révérende Wakeling:** Ils avaient demandé le statut de réfugié, et le consulat avait jugé qu'ils y étaient admissibles, mais ils avaient ensuite été soumis à un processus complet de sélection, de sorte qu'on se basait sur des critères comme l'aptitude à parler la langue ou à être embauché pour choisir ceux qui seraient inclus dans le petit nombre de réfugiés autorisés à venir au Canada. Pour les autres, même s'ils avaient franchi tous les obstacles dont nous avons parlé, il n'y avait aucune garantie qu'ils pourraient venir au Canada quand bien même qu'ils étaient des réfugiés légitimes.

**Le sénateur Lewis:** Mais j'ai cru vous entendre dire tout à l'heure qu'ils n'étaient pas considérés comme des réfugiés tant qu'ils n'avaient pas quitté leur pays.

**La présidente:** Réfugiés de nom seulement.

**Mme Augenfeld:** Ceux qui réussissent à franchir tous les obstacles pour présenter une demande à partir du Chili bénéficient d'une considération spéciale. Mais, comme l'a indiqué le révérend Wakeling, ils sont ensuite inscrits sur une liste.

**Le sénateur Lewis:** Alors, le Chili est un cas spécial?



[Text]

**Ms. Augenfeld:** Yes.

**Senator Lewis:** I see.

**Senator Hébert:** One thing that Senator Flynn discussed earlier puzzled me a bit. He always comes back to section 2.1, saying que le Canada va remplir de toute manière les obligations qu'il s'est engagé à remplir en signant la convention de Genève. Si c'est vrai, si c'est l'intention du gouvernement et du ministre, alors peut-on m'expliquer à un profane, comment l'on peut inscrire dans la loi que le ministre a le droit de refouler des bateaux, d'exiger des documents de voyage, des passeports, des visas, et de détenir des gens pour un motif ou l'autre?

Ceci implique que d'une part l'on dit (ceci semble rassurer le sénateur Flynn) que l'on va respecter la convention et dans un paragraphe plus loin l'on dit exactement le contraire de la convention. Je ne suis pas avocat mais cela me paraît aberrant! Est-ce qu'il est normal de rédiger des lois qui disent deux choses dans la même page?

**M. Racicot:** C'est préoccupant. Comme avocat, ce dont j'ai peur, c'est que le tribunal sera surtout chargé d'appliquer des articles de la loi et beaucoup moins les objets ou ses buts.

Ce sont des règles d'interprétation qui n'ont qu'un effet extrêmement relatif dans l'application de la loi. Un tribunal aurait à juger ultérieurement si le ministre avait raison ou non de renvoyer un bateau à l'extérieur de nos eaux territoriales, sur lequel il y avait un certain nombre de personnes qui voulaient revendiquer le statut de réfugié. Des comptes à rendre pourraient se retrouver devant les tribunaux canadiens ou même devant certains tribunaux internationaux.

Ce que nous craignons, surtout d'un point de vue légal, c'est l'application des prescriptions de la loi, tel que les articles seront rédigés, beaucoup plus que ses objets.

Alors même, comme le disait le sénateur Flynn, si le ministre, dans l'application va surement respecter les objectifs de la loi, au moment de prendre des décisions, ce sont les dispositions qu'il va appliquer. Les dispositions sont draconiennes et vont à l'encontre de la lettre de la convention.

**Senator Hébert:** You said earlier that churches, lawyers and social workers will necessarily violate the law because their conscience will tell them to do so because some lives may be endangered. I am not a lawyer, but unfortunately I have to improvise and be a legislator. As a legislator, should I not be worried to death by the prospect of passing a law which, you suggest, will be broken by people who are citizens of Canada, acting in good faith and who are among our best people? Is it possible for a legislator to agree to legislation of that nature, when you are telling us that it will be violated?

**Rev. Wakeling:** It is horrifying to us to look at a law that we feel violates the rights of refugees, the rights of all the rights of those who help and those who intend to help those who are fleeing to freedom from persecution. It is unthinkable that, in our country, we would be pitting laws against people who fight for freedom, who fight for justice and who are committed to that kind of democracy which opens its doors to people who need help and protection. That is the position that this law will put us in. I think a government that sets itself up against church

[Traduction]

**Mme Augenfeld:** Oui.

**Le sénateur Lewis:** Je vois.

**Le sénateur Hébert:** Une question soulevée tout à l'heure par le sénateur Flynn m'a quelque peu intrigué. Le sénateur Flynn revient toujours à l'article 2.1. ... that regardless Canada will fulfill its obligations under the Geneva Convention. If that's true, if that's the intention of the government and the Minister, then explain to me, since I'm just a layman, how it can be written into the bill that the Minister has the right to turn back boats, that he has the right to demand travel papers, passports and visas, and that he has the right to detain people for one reason or another?

On the one hand, we are saying that—and this appears to reassure Senator Flynn—we are going to abide by the Convention. On the other hand, one paragraph later, we say exactly the opposite. I'm not a lawyer, but this seems appalling to me! Is it normal to draft laws that contain contradictory provisions on the same page?

**Mr. Racicot:** It is disturbing. As a lawyer, my concern is that the court will be asked to apply the sections of the law, much more than its aims and objectives.

These are rules of interpretation which have only a relative influence on the application of the act. Ultimately, it will be up to the court to decide whether the Minister was justified or not in ordering a boat containing a number of people wishing to claim refugee status outside our territorial waters. The Minister may be asked to defend his actions before the Canadian courts or even before certain international courts.

Our greatest concern from a legal standpoint is that greater emphasis will be placed on applying the provisions and sections of the act, rather than on respecting its aims.

As Senator Flynn said, if the Minister applied the act and its provisions, he would not be respecting its intent or the spirit of the Geneva Convention, since the provisions are draconian.

**Le sénateur Hébert:** Vous avez dit que les églises, les avocats et les travailleurs sociaux allaient nécessairement violer la loi parce que leur conscience les pousserait à le faire pour protéger des vies. Je ne suis pas avocat, mais je dois malheureusement improviser et penser en législateur. En tant que législateur, ne devrais-je pas être mortellement inquiet à l'idée d'adopter une loi qui, vous nous dites, sera violée par des citoyens canadiens, parmi les meilleurs, agissant de bonne foi? Un législateur peut-il souscrire à une loi de cette nature, dont vous dites qu'elle sera violée?

**La révérende Wakeling:** Nous trouvons épouvantable qu'on envisage d'adopter une loi qui, selon nous, violera les droits des réfugiés et les droits de tous ceux qui aident ou qui ont l'intention d'aider les personnes qui fuient des persécutions. Il est impensable que dans notre pays on adopte des lois contre les personnes qui luttent pour la liberté, qui luttent pour la justice et qui croient à une démocratie qui ouvre la porte aux gens qui ont besoin d'aide et de protection. C'est pourtant dans cette situation que cette loi va nous mettre. Un gouvernement qui



[Text]

ches and non-governmental agencies or refugee groups does so at great peril.

**Ms. Augenfeld:** Unfortunately, the proposed sections 94.1 and 94.2 are aimed at people who are far from benefiting in any way personally from the kind of work that they do. They do it at great risk and sometimes at great cost. They do it out of conscience.

The so-called unscrupulous consultants, about whom there was a report as far back as 1982, are not the people who will be affected. There was a report commissioned by the then minister, Mr. Axworthy, regarding unscrupulous consultants, and nothing has been done since that time in that regard. A person who would advise someone how to come from England or France with a passport and make a claim at the port of entry is not in any way the target of this legislation.

We may have someone in a dire situation call us and ask, "What would happen if I came to the border?" If I told that person what would happen and that made me liable to persecution, well then, we would be in a terrible dilemma. Am I supposed to say to that person, "I cannot speak to you. I cannot tell you what to do and too bad for you."?

What responsibility do we have for those people that we may send away in boats? By the way, I would point out that there have not exactly been thousands or hundreds of boats coming to our shores filled with refugees. We are in a major, hysterical panic across the country regarding one boat in 1986 and one in 1987. We keep raising the prospect of more and more boats landing on our shores, none of which have materialized. Where they all go, I do not know, but they have not landed here.

We are somehow giving people the impression that we are now going to have this wonderful mechanism to send all these boats away. We will not know the names of the people, no counsel will have access to them and then we will not have to worry about them.

On the other hand, we turn around and say that we will never violate the Convention that we have signed. Unfortunately, we pay lip service to the Convention by mentioning it at the beginning of the bill, but the remainder of the bill, clause after clause, is contrary to the Charter and the Convention. The bill, with its stated purposes, is in flagrant contravention of the Convention.

I would submit to you that not many experts have come before you or before the legislative committee telling you that this bill is a good bill.

**Senator Hébert:** None, except the minister.

**Ms. Augenfeld:** Therefore, we would hope this overwhelming body of expert opinion which has come to you will be taken seriously into consideration and, perhaps, as some experts have suggested, the bill might be sent to the Supreme Court for a legal opinion. All the people who have come before you are not looking for work in terms of going to court and fighting this legislation. We do not need it. We have a lot of other work to do. We would like to get on with the job of helping refugees, of

[Traduction]

s'en prend aux églises, aux organismes non gouvernementaux ou aux groupes de réfugiés prend de très grands risques.

**Mme Augenfeld:** Malheureusement, les articles 94.1 et 94.2 du projet de loi visent des personnes qui ne tirent absolument aucun avantage personnel du travail qu'elles font. Ce travail leur fait prendre de grands risques et leur cause parfois de fortes dépenses. Elles le font parce que leur conscience le leur dicte.

Ce ne sont pas les soi-disant conseillers sans scrupules, dont on parlait déjà en 1982, qui seront visés par cette loi. Le ministre de l'époque, M. Axworthy, avait commandé un rapport au sujet de ces conseillers sans scrupules, et rien n'a été fait depuis lors à ce sujet. Une personne qui conseillerait quelqu'un sur la façon de venir d'Angleterre ou de France avec un passeport et de revendiquer le statut de réfugié à son arrivée au Canada n'est aucunement visée par ces mesures législatives.

Il pourrait arriver que quelqu'un se trouvant dans une situation précaire nous appelle et nous demande «Qu'arrivera-t-il si je me présente à la frontière?». Si je dis à cette personne ce qui lui arrivera et si, ce faisant, je risque des poursuites, je me trouverais dans un dilemme terrible. Suis-je censée répondre à cette personne «Je ne peux pas vous parler. Je ne peux pas vous dire quoi faire. Tant pis pour vous?»

Quelles responsabilités avons-nous envers ces gens dont nous refoulerons peut-être un jour les bateaux? À ce propos, j'aimerais signaler qu'on ne peut pas dire qu'il y a des milliers ou même des centaines de navires qui déposent des réfugiés sur nos rives. Il a suffi d'un bateau en 1986 et d'un autre en 1987 pour créer une vaste panique hystérique dans tout le pays. On n'arrête pas de dire que de plus en plus de bateaux vont venir débarquer des réfugiés ici, mais on n'en a vu aucun autre. Je ne sais pas où ils vont, mais sûrement pas ici.

Nous donnons en quelque sorte l'impression aux gens que nous allons maintenant avoir ce merveilleux mécanisme qui permettra de refouler tous ces bateaux. Nous ignorons les noms de ces gens, aucun conseiller ne pourra leur parler et nous n'aurons pas à nous en faire à leur sujet.

D'un autre côté, nous affirmons que nous ne viderons jamais la Convention que nous avons signée. Malheureusement, on se contente de faire des vœux pieux en mentionnant la Convention au début du projet de loi, mais le reste du projet de loi, article après article, contrevient à la Charte et à la Convention. Le projet de loi et ses objectifs déclarés sont en contravention flagrante de la Convention.

Je suis persuadée que parmi les experts qui ont témoigné devant vous ou devant le Comité législatif, très peu ont affirmé que ce projet de loi était un bon projet de loi.

**Le sénateur Hébert:** Aucun, sauf le Ministre.

**Mme Augenfeld:** Nous espérons par conséquent que l'on tiendra compte de l'opinion presque unanime des experts et que, comme certains l'ont proposé, le projet de loi sera soumis à la Cour suprême. Les gens qui ont témoigné devant vous ne cherchent pas à se créer du travail par la contestation du projet de loi devant les tribunaux. Nous n'en avons pas besoin. Nous avons bien d'autres chats à fouetter. Nous aimerions nous occuper d'aider les réfugiés, de les établir convenablement et

[Text]

settling them properly, of working to increase our levels and to do the kind of work we are meant to do. We do not need, and we do not want, to go to court, but if we have to we will have no choice. However, it will be a long and costly procedure and, as was proven in the *Singh* case, certain principles prevail. Do we have to go through that long procedure to find out that this bill is unconstitutional?

**Senator Lewis:** You mentioned that the present bill appears to be contrary to or in breach of the Articles of the Convention. Could you refer to those specific Articles?

**Mr. Racicot:** I do not actually have the text of the Geneva Convention with me. However, I would point, in particular, to clauses numbers 5 and 8 of the bill.

Clause 5 of the bill deals with security risk cases and danger to the public. Those cases will not have access to the determination process. To deny access to some claimants, even though those cases may be serious cases, goes beyond the provisions of the Geneva Convention. Under the Geneva Convention, the Articles are designed to establish a procedure which will deal with all claimants individually. This will not be respected.

Clause 8 of the bill deals with the question of sending back boats full of people who may have claims. This situation is also against the provisions of the Geneva Convention. This would deny access to the procedure to persons who would claim refugee status.

Looked at in the light of the Protocol of the Geneva Convention, those two clauses are clearly against the Convention in the sense that they deny access to the determination process. They are also against the findings in the cases dealt with by the Supreme Court. In the *Singh* case, and in other cases, the Supreme Court has rendered the opinion that, even though the international laws and treaties are not immediately part of the Canadian law, we should not act against the spirit of the treaties or the international laws that are binding upon our country.

By judging only those two clauses of Bill C-84, it is clear that we are going against the letter and the spirit of the Geneva Convention.

**Senator Lewis:** You say that they are against the spirit and the letter of the Geneva Convention, but can you quote me the specific Articles to which you refer?

**Ms. Augenfeld:** We brought so many papers with us, but we may have forgotten to bring a copy of the Convention.

While Mr. Racicot is looking for his reference, perhaps I could refer you to the recent note on international protection that the Commissioner for Refugees, Mr. Jean-Pierre Hocké submitted to the United States General Assembly in August of 1987. If you will permit me, I will quote briefly from the section on asylum. In talking about some of the asylum problems over the last few years, in paragraph 14, Mr. Hocké says:

[Traduction]

de faire le travail qui doit être le nôtre. Nous n'avons pas besoin d'aller en cour, et nous ne le voulons pas, mais s'il le faut, nous n'aurons pas d'autre choix. Cependant, ce sera une procédure longue et coûteuse et, comme on l'a prouvé dans l'affaire *Singh*, certains principes prévaudront. Est-il nécessaire de se soumettre à cette longue procédure pour se rendre compte en dernière analyse que le projet de loi n'est pas constitutionnel?

**Le sénateur Lewis:** Vous avez dit que le projet de loi semblait être contraire à certains articles de la Convention. Pouvez-vous nous dire de quels articles il s'agit?

**M. Racicot:** Je n'ai pas le texte de la Convention de Genève avec moi. Je signalerais cependant en particulier les articles 5 et 8 du projet de loi.

L'article 5 du projet de loi traite des personnes qui présentent un risque pour la sécurité et un danger pour le public. Les personnes de cette catégorie n'auront pas accès au processus de détermination du statut de réfugié. Le fait de refuser à certaines personnes accès à ce processus, même dans les cas graves, contrevient aux dispositions de la Convention de Genève. En vertu de la Convention de Genève, il faut établir une procédure permettant de régler chaque cas individuellement. Cela ne sera pas respecté.

L'article 8 du projet de loi permettra de refouler de pleins navires de personnes qui veulent peut-être revendiquer le statut de réfugié. Cette mesure est elle aussi contraire aux dispositions de la Convention de Genève. Cet article refuserait à des personnes accès à la procédure de détermination du statut de réfugié.

Compte tenu du Protocole de la Convention de Genève, ces deux articles sont manifestement contraires à la Convention dans la mesure où ils refusent l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié. Ils sont également contraires aux décisions rendues par la Cour suprême. Dans l'affaire *Singh*, et dans d'autres cas, la Cour suprême s'est dite d'avis que même si les lois et traités internationaux ne font pas partie intégrante du droit canadien, nous ne devons pas aller à l'encontre de l'esprit des lois ou des traités internationaux qui nous lient.

À en juger seulement par ces deux articles du projet de loi C-84, il est manifeste que nous contrevenons à la lettre et à l'esprit de la Convention de Genève.

**Le sénateur Lewis:** Vous dites qu'ils sont contraires à l'esprit et à la lettre de la Convention de Genève, mais pouvez-vous me dire à quels articles vous pensez?

**Mme Augenfeld:** Nous avons apporté de nombreux documents avec nous, mais nous avons peut-être oublié de prendre un exemplaire de la Convention.

Pendant que M. Racicot cherche cela, je pourrais peut-être vous signaler la récente note sur la protection internationale que le Commissaire aux réfugiés, M. Jean-Pierre Hocké, a soumise à l'Assemblée générale des Nations Unies en août 1987. Si vous me le permettez, je vous en citerai un bref extrait portant sur le droit d'asile. Lorsqu'il parle de certains des problèmes d'asile qui sont apparus ces dernières années, M. Hocké dit, au paragraphe 14:



## [Text]

Regrettably, certain negative tendencies continue. Many States have reacted to what they perceive to be an uncontrolled or uncontrollable flow of refugees, asylum-seekers and others simply searching for a better life. Throughout the period under review, the High Commissioner has urged States to refrain from adopting unilaterally restrictive measures which ignore the need for solutions. Present flows are often characterized as an aspect of the south-north phenomenon, but while movements from developing to more developed countries are evident, information available to UNHCR indicates that there is no single or exclusive pattern.

What is clear, however, is that the motivations of the refugees moving onwards from one country to another are commonly the same, namely, insecurity and the seeming absence of a permanent solution.

Further, in paragraph 19, he states:

Article 14 of the Universal Declaration of Human Rights declares the right of everyone "to seek and to enjoy. . ." asylum from persecution. Visa requirements, airline sanctions, detention, tighter preliminary screening and unreasonably high standards of proof relating to fear of persecution in countries of origin limit access to procedures and can all frustrate the spirit, if not the letter, of this Article, which has been reiterated in many universal and regional instruments, including Article 1 of the 1967 United Nations Declaration on Territorial Asylum. Those in need of protection are unable to obtain it, and at the same time other members of the international community are frequently called upon to bear more than a reasonable measure of responsibility for the resolution of claims. There is a growing perception among some States of a degree of selectivity in refugee recognition by others, that borders on the discriminatory.

I will not continue, but this is the tone. Many such paragraphs appear in the High Commissioner's statement and they express great concern over these unilateral measures, concern regarding some countries being overburdened and regarding people being sent to countries which are the poorest and most overburdened. In the recent executive committee meeting of the United Nations High Commissioner for Refugees, Pakistan characterized itself as being the proxy of the world's conscience, with 4 million Afghan refugees arriving in that poor country. We in Canada get very excited when a few thousand people come to our doors. How can we sit in the same room with a country like Pakistan and say that we can't take this any more, when they have been dealing with millions and millions of refugees? They have welcomed those people and they never turn away anyone in need of protection.

## [Traduction]

Malheureusement, certaines tendances négatives persistent. Beaucoup d'États ont réagi à ce qu'ils perçoivent comme un mouvement incontrôlé ou incontrôlable de réfugiés, de demandeurs d'asile et autres personnes fait simplement en quête d'une vie meilleure. Tout au long de la période considérée, le Haut Commissaire a insisté auprès des États pour qu'ils s'abstiennent d'adopter unilatéralement des mesures restrictives sans tenir compte de la nécessité de trouver des solutions. On voit souvent dans les mouvements actuels un aspect du phénomène nord-sud mais, s'il est évident que des mouvements se font des pays en développement vers des pays plus développés, il apparaît, d'après les informations dont dispose le HCR, que ce n'est pas uniquement ni exclusivement dans ce sens qu'ils se font.

Ce qui est clair en revanche, c'est que les motifs pour lesquels les réfugiés passent d'un pays dans un autre sont généralement les mêmes, à savoir l'insécurité et l'absence de solution permanente.

De plus, au paragraphe 19, il déclare:

L'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme le droit de chacun «de chercher asile et de bénéficier de l'asile . . . » en fuyant la persécution. Les exigences de visas, les sanctions dirigées contre les compagnies aériennes, la détention, le renforcement des sélections préliminaires et les preuves excessives à fournir pour justifier la crainte de la persécution dans le pays d'origine limitent l'accès aux procédures et peuvent contrarier l'esprit, sinon la lettre, de cet article qui a été repris dans maints instruments universels et régionaux, y compris l'article premier de la Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial. Ceux qui ont besoin de protection n'arrivent pas à l'obtenir tandis que d'autres membres de la communauté internationale sont souvent appelés à prendre plus de responsabilités qu'il n'est raisonnable pour apporter une réponse aux demandes. Certains États se rendent compte de plus en plus que d'autres appliquent à la reconnaissance de la qualité de réfugié une sélectivité qui confine à la discrimination.

Je ne continuerai pas, mais c'est à peu près le ton de la note. La note du Haut commissaire comprend de nombreux paragraphes du même ordre et l'on constate que celui-ci est très préoccupé par ces mesures unilatérales, par le fait que certains pays sont surchargés de réfugiés et par le fait que des personnes sont envoyées dans les pays les plus pauvres et les plus surchargés. Lors de la dernière réunion du comité exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Pakistan a dit qu'il était la conscience du monde car ce pays pauvre a accueilli 4 millions de réfugiés afghans. Au Canada, nous faisons des tas d'histoires quand quelques milliers de personnes frappent à notre porte. Comment pouvons-nous être assis dans la même pièce que le représentant d'un pays comme le Pakistan et dire que nous en avons assez, alors qu'ils ont accueilli des millions et des millions de réfugiés? Ils ont accueilli ces personnes et n'ont jamais refoulé ceux qui avaient besoin de protection.



## [Text]

**Mr. Racicot:** In answer to the question on the Geneva Convention of 1951, we must look at Part Two of the Geneva Convention, wherein are established the procedures for the determination of refugee status. A series of articles deals with the obligations of each country that signed the Geneva Convention to establish regulations and legislation by which to deal with the cases. Paragraph 193 of Part Two of the Geneva Convention states:

The Executive Committee also expressed the hope that all States parties to the 1951 Convention and the 1967 Protocol that had not yet done so would take appropriate steps to establish such procedures in the near future and give favourable consideration to UNHCR participation in such procedures in appropriate form.

We can name different provisions of the Geneva Convention, but it is actually Part Two of that Convention which deals with the fact that all of the countries must establish the procedures.

**Senator Lewis:** The bill refers to passports and visas or travel documents. Is there any technical significance to the words "travel documents"?

**Mr. Racicot:** Sometimes a person may not have a passport and sometimes Canada will issue travel documents to foreigners. Those documents may come from the UNHCR, the Red Cross, some other international body or other countries. Those documents serve to facilitate a person's travelling for a certain period. They replace a document that cannot be issued by the country of origin.

**Senator Lewis:** This is not just a catch-all phrase, then?

**Ms. Augenfeld:** These documents permit a person to travel and show his identity. Let us suppose that a person from Czechoslovakia is in Italy and has asked for admission to Canada. Suppose that he does not have a Czech passport and is then approved to come to Canada as an immigrant. He has to come here with some document. Italy might then issue an Italian travel document to that person. This document might permit him to travel for six months or a year. Further, if that same person arrives in Canada and wishes to travel to the United States but his Italian document has expired and he still has no passport, he can apply to Canada for a Canadian travel document. He is not eligible for a Canadian passport until he is a citizen of this country, but Canada would normally issue a travel document for a specific trip.

There has recently been concluded at the United Nations an agreement on travel documents. Some countries will not issue them. Refugees in Sudan, for example, who were approved for entry into Canada as immigrants, were not issued travel documents by Sudan. This was a big problem. People had to come to Canada with almost no papers. These documents, then, are necessary.

**Senator Lewis:** Part of the public outcry when the last boat arrived in Nova Scotia was the complaint that those people were attempting to jump the line. I believe it is assumed that

## [Traduction]

**M. Racicot:** En réponse à la question posée sur la Convention de Genève de 1951, il faut consulter la Partie Deux de la Convention de Genève dans laquelle sont établies les procédures de détermination du statut de réfugié. Une série d'articles portent sur les obligations de chaque pays signataire en ce qui concerne l'adoption de règlements et de lois sur la question. Le paragraphe 193 de la Partie Deux de la Convention de Genève se lit comme il suit:

Le Comité exécutif a également exprimé l'espoir que tous les États parties à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 prendraient, s'ils ne l'avaient encore fait, des mesures appropriées pour établir des procédures de ce type dans un proche avenir et envisageraient favorablement la participation du Haut Commissariat à ces procédures sous une forme appropriée.

Nous pourrions citer diverses dispositions de la Convention de Genève, mais c'est en fait la Partie Deux de la Convention qui porte sur le fait que tous les pays doivent adopter des procédures.

**Le sénateur Lewis:** Le projet de loi mentionne les passeports et les visas ou les titres de voyage. L'expression «titres de voyage» a-t-elle un sens technique?

**M. Racicot:** Il arrive que des gens n'aient pas de passeport et le Canada délivre parfois des titres de voyage à des étrangers. Ces titres peuvent provenir du HCR, de la Croix-Rouge, d'autres organismes internationaux ou d'autres pays. Ils servent à faciliter les déplacements d'une personne pendant une certaine période. Ils remplacent un document qui ne peut pas être délivré par le pays d'origine.

**Le sénateur Lewis:** Ce n'est donc pas simplement une expression fourre-tout?

**Mme Augenfeld:** Ces titres permettent à une personne de voyager et attestent son identité. Supposons par exemple qu'une personne originaire de Tchécoslovaquie est en Italie et fait une demande d'admission au Canada. Supposons que cette personne n'a pas de passeport tchèque, mais qu'elle est autorisée à venir au Canada en tant qu'immigrant. Il lui faut un titre de voyage. L'Italie peut lui délivrer un titre de voyage italien. Ce document peut lui permettre de se déplacer pendant six mois ou un an. De plus, si cette personne arrive au Canada et veut se rendre aux États-Unis mais que son titre de voyage italien a expiré et qu'elle n'a toujours pas de passeport, elle peut demander au Canada la délivrance d'un titre de voyage canadien. Elle ne peut pas obtenir de passeport canadien tant qu'elle n'a pas la citoyenneté canadienne, mais le Canada délivrerait normalement un titre de voyage pour un voyage donné.

Une entente a récemment été conclue aux Nations Unies au sujet des titres de voyage. Certains pays n'en délivrent pas. Les réfugiés du Soudan, par exemple, qui ont été admis au Canada comme immigrants, n'ont pas reçu de titres de voyage du Soudan. C'était un gros problème. Les gens ont dû se rendre au Canada avec presque aucun papier. Ces documents sont donc nécessaires.

**Le sénateur Lewis:** La vague de protestations qu'a soulevée l'arrivée du dernier bateau en Nouvelle-Écosse comprenait en partie des plaintes voulant que ces gens tentent de court-circuiter

[Text]

they came from the Netherlands. If they had proper documentation, came to Canada and on the way destroyed their documents and proceeded to claim refugee status, would they not be ping the line? They would ordinarily have applied for immigrant status.

**Ms. Augenfeld:** We do not know if those people are refugees until we hear their cases.

**Senator Lewis:** I agree with that, but I posed a different question.

**Rev. Wakeling:** That brings us, senator, into a discussion of Bill C-55. It is difficult to avoid that discussion even though we are dealing with Bill C-84. We feel that what will prevent this kind of abuse is a just, efficient process. If there were in place a process that did not take two, three or four years, as existed in the past, it would be of no advantage to people from any country who cannot prove they are refugees to come here for a period of one or two months, only to be turned back. That is what we need to stop the abuse of the system. We do not need this kind of Draconian measure.

**Senator Grafstein:** It would appear from your evidence that proposed section 95.1 is objectionable. That section appears to induce civil disobedience and there seems to be a moral objection to it. Do I take your other objection to be that, in addition to that, this appears to be in conflict with the whole international process of accepting people who come without proper documents? This appears to be in direct conflict to that provision. In other words, part of the process in helping refugees come here will entail, more likely than not, the problem of invalid or incorrect visas. We must counsel people as to how they can get here as opposed to waiting for the selective offshore refugee process. Is that the basis of your argument?

**Ms. Augenfeld:** Yes. That would be the second part. A person seeking refugee status does whatever he has to do and sometimes arrives with no documents. If a person from a church group or organization, or even an individual, explains to the person what might happen if he came, and so on, then that is a flagrant contradiction.

**Senator Grafstein:** Let me put the government's case for those people. It is not the government's intention to penalize the good samaritan groups. This provision is really for those people who are seek to induce or establish bogus refugee claims. That appears to be the argument. What do you say to that?

**Ms. Augenfeld:** It doesn't say that. It does not say "except for" and "not meaning X, Y and Z".

**Senator Grafstein:** What government would think to go against some of the church groups, such as the Anglican Church or the Catholic Church? What government would go against a particular group of people who were inducing that and—

**Ms. Augenfeld:** That's a good question.

[Traduction]

ter le système. Je crois que l'on suppose qu'ils viennent des Pays-Bas. Si des gens ont les documents nécessaires, mais viennent au Canada et détruisent leurs papiers avant d'arriver pour ensuite réclamer le statut de réfugiés, cela ne revient-il pas effectivement à court-circuiter le système? Ils auraient normalement demandé le statut d'immigrant.

**Mme Augenfeld:** On ne sait pas si ces gens sont des réfugiés tant qu'on n'a pas entendu leur cas.

**Le sénateur Lewis:** Je suis bien d'accord, mais j'ai posé une question différente.

**La révérende Wakeling:** Cela nous amène à parler du projet de loi C-55, sénateur. Il est difficile de l'éviter même si nous étudions actuellement le projet de loi C-84. Nous estimons que pour prévenir ce genre d'abus, il faut un processus juste et efficace. Si le processus ne prenait pas deux, trois ou quatre ans, les personnes qui ne sont pas des réfugiés n'auraient aucun avantage à venir ici pendant un ou deux mois pour être finalement refoulées. C'est ce dont nous avons besoin pour éliminer les abus. Nous n'avons pas besoin de genre de mesures draconiennes.

**Le sénateur Grafstein:** D'après votre témoignage, l'article 95.1 serait contestable. Il semble inciter à la désobéissance civile et il serait aussi contestable sur le plan moral. Votre objection est-elle qu'en plus il semble contrevenir à l'ensemble du processus international qui consiste à accepter les gens qui arrivent sans papiers adéquats? Il semble y avoir contradiction. Autrement dit, si l'on veut aider les réfugiés qui viennent ici, il faudra sans doute entre autres régler le problème des visas non valables ou incorrects. Nous devons conseiller les gens sur la façon dont ils peuvent venir ici au lieu d'attendre le processus sélectif de détermination du statut de réfugié à l'étranger. Est-ce là ce que vous soutenez?

**Mme Augenfeld:** Oui. Ce serait la deuxième partie. Une personne qui cherche à revendiquer le statut de réfugié fait ce qu'elle a à faire et elle arrive parfois sans titres. Si une personne d'un groupe religieux ou d'une organisation ou même un particulier explique à cette personne ce qui pourrait arriver si elle se présentait au Canada et le reste, il y aurait contradiction flagrante.

**Le sénateur Grafstein:** Permettez-moi de présenter le point de vue du gouvernement. Le gouvernement n'a pas l'intention de pénaliser les groupes qui font office de bons samaritains. Ces dispositions visent essentiellement les personnes qui cherchent à inciter les gens à faussement revendiquer le statut de réfugié. Cela semble être l'intention du gouvernement. Qu'avez-vous à répondre à cela?

**Mme Augenfeld:** Ce n'est pas ce que contient le projet de loi. On n'y dit pas «exception faite de» et «ce qui ne comprend pas X, Y et Z».

**Le sénateur Grafstein:** Quel gouvernement songerait à aller à l'encontre de groupes religieux, comme l'Église anglicane ou catholique? Quel genre de gouvernement irait à l'encontre d'un groupe bien précis de personnes qui encourage ce genre de choses et—

**Mme Augenfeld:** C'est une bonne question.



[Text]

**Rev. Wakeling:** Perhaps what we should be asking is: Is there an alternative that more suits the actual situation? Perhaps what we need, if there is going to be a replacement, is for this to be wiped out and perhaps a statement that deals directly with clandestine operations—which is a whole different category.

**Senator Grafstein:** What do you mean by “clandestine operations”?

**Rev. Wakeling:** People coming into the country with no documentation at all; not those who present themselves at the border without any kind of document, but people—

**Ms. Augenfeld:** —who are evading any immigration process. A refugee claimant does not come into the country clandestinely. He arrives and pronounces himself at the port of entry. He wants to be known to the authorities. He arrives at the port of entry and says “I am asking for the protection of Canada.” Reverend Wakeling is referring to people who try to slip into the country with no notice being taken. That is another story, and we are not dealing with that here.

**Senator MacDonald (Halifax):** If there was anything in the drafting that was capable of doing that which you have just suggested—to eliminate the so-called humanitarian activities from penalties—then surely it would have been done. Churches are not above the law. I realize that it might be specious to have a minister indicate that since there are already penalties in existing laws for being naughty, and someone has not been prosecuted, there is no guarantee that he will not be prosecuted in the future. I am suggesting that if you can draft something which has meaning, and which takes you out of penalties, I would like you to come forward with it.

**Ms. Augenfeld:** With respect, the minister said that churches had been in contravention of the law. But that is not true.

**Senator MacDonald (Halifax):** I am not getting into that. I am talking about the language of this particular bill.

**Ms. Augenfeld:** I do not see why this is necessary.

**Mr. Racicot:** If I may, this may not represent the consensus of opinion on this question, but I think that this was previously dealt with by some members of the Bar Association. I believe that some suggestions were made to this committee regarding a new text for 95.1—something saying that every person who knowingly organizes, induces, aids or abets, or attempts to organize and use, aid or abet a person to make a manifestly unfounded claim or fraudulent refugee claim, or knowingly smuggles or attempts to smuggle a person into Canada, is guilty of an offence.

Here you have a different wording, because what you are describing is more precise, where you have to find out a fraudulent intention regarding the claim as such.

The text of 95.1 is so large that it includes not only humanitarian groups but almost everybody, including a member of a family of a legitimate refugee who came here and knows that his wife is outside of the country with their children awaiting documentation.

[Traduction]

**La révérende Wakeling:** Nous devrions peut-être nous demander s’il n’existe pas de solution de rechange qui soit mieux adaptée à la situation actuelle? Nous devrions peut-être, si nous envisageons de la remplacer, supprimer cette disposition et en rédiger une qui traite des opérations clandestines, qui sont considérées comme une catégorie d’activités complètement différente.

**Le sénateur Grafstein:** Qu’entendez-vous par «opérations clandestines»?

**La révérende Wakeling:** Les gens qui entrent au pays sans aucun papier; pas ceux qui se présentent à la frontière sans papiers, mais les gens—

**Mme Augenfeld:** Qui contournent le processus d’immigration. Le revendicateur du statut de réfugié n’entre pas au pays clandestinement. Il arrive et se présente au port d’entrée. Il veut être connu des autorités. Il arrive au port d’entrée et dit: «Je souhaite obtenir la protection du Canada.» La révérende Wakeling fait allusion aux personnes qui essaient d’entrer au Canada par des moyens détournés. C’est une autre paire de manches et cela n’a rien à voir avec la question actuelle.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** S’il avait été possible, dans le projet de loi, de faire ce que vous venez tout juste de proposer—de soustraire les activités humanitaires aux sanctions—on l’aurait fait. Les églises doivent respecter la loi. Il est peut-être illusoire d’avoir un ministre qui dit que, puisque les lois actuelles prévoient déjà des sanctions pour ceux qui commettent des infractions, et qu’aucune personne n’a été poursuivie en justice, rien ne garantit que cette personne ne le sera pas à l’avenir. Si vous êtes capable de rédiger quelque chose de significatif qui vous permet de ne pas être pénalisé, j’aimerais que vous nous le soumettiez.

**Mme Augenfeld:** Sauf votre respect, le Ministre a dit que les églises violaient la loi. Mais ce n’est pas vrai.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Je ne veux pas m’engager dans ce débat. Je parle du libellé de ce projet-ci.

**Mme Augenfeld:** Je ne vois pas pourquoi il serait nécessaire de le faire.

**M. Racicot:** Sauf votre respect, je crois que cette question a déjà été examinée par certains membres de l’Association du barreau, même s’il n’y avait pas consensus là-dessus. Je crois que certaines suggestions ont été présentées au Comité concernant le nouveau libellé de l’article 95.1 qui disait, si je me souviens bien, que toute personne qui, sciemment, incite, aide ou encourage ou tente d’inciter, d’aider ou d’encourager une personne à présenter une revendication manifestement non fondée ou fausse, ou qui, sciemment, fait entrer ou tente de faire entrer clandestinement une personne au Canada, est coupable d’une infraction.

Ce libellé est différent parce que vous décrivez quelque chose de plus précis puisque vous devez tenter de déterminer si la revendication en tant que telle est frauduleuse.

La portée de l’article 95.1 est si vaste qu’elle englobe non seulement les groupes humanitaires mais presque toutes les personnes, y compris le membre d’une famille d’un réfugié légitime qui est venu ici et qui sait que son épouse et ses



[Text]

**Senator Grafstein:** Or a minister of the Crown or member of Parliament.

**Mr. Racicot:** Yes. All would be considered under the scope of that, which is unbelievable. As a lawyer we have been consulted many times, by institutions and sometimes authorities of other countries, regarding the application of the Geneva Convention in Canada. All of those activities would be considered as being illegal under the wording of clause 9 of the bill.

So we are looking for something that will not put everyone in the one basket. If a member of the general public gives counsel to someone and says "You do not have a visa, but you have a real case to present, so come," that may be an infraction. So the scope of the wording is unbelievable. It is very large.

**Senator Grafstein:** So if the Pope gave an encyclical to induce refugees to come to Canada while he was in Canada—that would be an infraction?

**Mr. Racicot:** There have been cases involving unscrupulous consultants. We want to deal with those cases and have them described. We want to reach those people, and not the lawyer who is doing his job or church groups who in many cases are helping the Canadian government in applying the government's policy with regard to refugees.

Finally, even some members of refugee families who have been accepted would be included in the wording of this provision.

**Senator MacDonald (Halifax):** Let me get back to something that you said in reply to Senator Lewis. We now understand that under the present system—forgetting Bill C-84—we have something like 30,000 refugee claimants this year, with a backlog of 50,000 by the end of this year. We have also determined that approximately 70 per cent of all refugee claimants processed since 1979 have been proven to be bogus. You shake your heads.

**Ms. Augenfeld:** Yes, because every time that statistic is presented to us, we come back with an answer that says that that statistic comes from a system which has been judged by the Supreme Court to be unconstitutional, and we are now in a long process of having new legislation. We will speak on Bill C-55 at another opportunity. We are constantly being given the statistic from a system which is not constitutional to justify restrictive measures.

I will give you a banal example. If you have two hockey teams playing, but one team always has one guy in the penalty box, and you are criticized all the time for losing the game, but you forget to mention to the public that you are playing with one player short, that is similar to what is happening now. The present system is unconstitutional. It has to be changed. We have been asking for new legislation for many years. Finally we get a bill, Bill C-55—on which we hope that we shall be invited back—which is not satisfactory. It does not deal with the problem. The number of claimants—30,000—is due to a

[Traduction]

enfants sont en dehors du pays, et qu'ils attendent qu'on leur fournisse des papiers.

**Le sénateur Grafstein:** Ou un ministre de la Couronne ou un député.

**M. Racicot:** Oui. Tous seraient visés par l'article, ce qui est tout à fait incroyable. J'ai été consulté, à maintes reprises, en tant qu'avocat, par des organismes et, à l'occasion, par des autorités d'autres pays concernant l'application de la Convention de Genève au Canada. Toutes ces activités seraient considérées comme étant illégales en vertu du libellé de l'article 9 du projet de loi.

Nous essayons donc de trouver un libellé qui ne mettra pas toutes les personnes dans le même panier. La personne qui dit à quelqu'un d'autre: «Vous n'avez pas de visa mais votre cas est fondé, donc venez» commet peut-être une infraction. Donc la portée de cet article est très vaste. C'est incroyable.

**Le sénateur Grafstein:** Donc, si le Pape envoyait une encyclique pour inciter les réfugiés à venir au Canada pendant qu'il se trouvait dans notre pays, il commettrait une infraction?

**M. Racicot:** Il y a des réfugiés qui ont été conseillés par des personnes malhonnêtes. Nous voulons régler ces cas et nous voulons qu'ils soient décrits. Nous voulons atteindre ces gens, non pas l'avocat qui fait son travail ou les groupes religieux qui, dans de nombreux cas, aident le gouvernement canadien à appliquer sa politique relative aux réfugiés.

Enfin, le libellé de cette disposition s'appliquerait même à certains membres de familles de réfugiées qui ont été acceptés.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Je voudrais revenir à quelque chose que vous avez dit au sénateur Lewis. Nous savons maintenant que, en vertu du système actuel—et laissons de côté le projet de loi C-84—nous avons reçu environ 30 000 revendications de réfugiés cette année, et que nous aurons un arriéré de 50 000 demandes à la fin de cette année. Nous savons également qu'environ 70 p. 100 des demandes de revendication du statut de réfugié examinées depuis 1979 étaient fausses. Je vois que vous secouez la tête.

**Mme Augenfeld:** Oui, parce que chaque fois qu'on nous présente des statistiques, nous répondons que ces statistiques viennent d'un système qui a été jugé inconstitutionnel par la Cour suprême et que nous sommes maintenant engagés dans un long processus visant à produire une nouvelle loi. Nous parlerons du projet de loi C-55 une autre fois. On nous donne toujours des statistiques qui proviennent d'un système sur lequel on ne peut se fonder pour l'adoption de mesures restrictives.

Je voudrais vous donner un exemple tout à fait banal. Vous avez deux équipes de hockey qui sont en train de jouer. Toutefois, une des équipes a toujours un joueur en pénalité. On vous critique tout le temps parce que vous perdez, mais vous négligez de dire au public que vous êtes toujours à court d'un joueur. Cette situation se compare à la situation actuelle. Le système actuel est inconstitutionnel. Il faut le changer. Cela fait des années que nous vous demandons de modifier la loi. On nous propose enfin un projet de loi, le C-55—sur lequel nous serons invités, nous l'espérons, à nous prononcer—qui est insa-

[Text]

process which is far too long and which is unjust. It is neither efficient nor just.

**Senator MacDonald (Halifax):** Fine. It is one thing to say that the system is unconstitutional, but would you agree that it has broken down?

**Ms. Augenfeld:** Absolutely. Since I have been involved in this area, which is since 1981—and many of my colleagues have been involved for much longer—we have been asking for change. In 1981, when a serious concern arose over a backlog of 800 cases, we thought the situation was horrendous. We asked for change. Tonight, we have not taken you through the history of how long we have been asking for this change or on how long we have been battling with the Department of Immigration, which did not want to change the law until the Supreme Court came down with a ruling. Ever since the Supreme Court ruling that there has to be an oral hearing, we have seen nothing but attempts to limit access to that process, instead of efforts to move to a new, fairer process. Therefore, over the years, as you say, the system has broken down. It has become more cumbersome and lengthier, simply because it was never equipped to deal with such numbers. Certain people may have been encouraged to use the system inappropriately because of the lengthy procedures and the time it takes. Therefore, we are now faced with the situation of a backlog of 30,000 claimants. If action had been taken years ago when it was needed, we might not be in this present situation.

However, the fact that the system does not work is not the fault of the refugees. We cannot now turn around and justify to the public restrictions which may put the lives of refugees in danger because we have not taken appropriate action in time. Unfortunately, this is what has been happening. We have been in this lengthy battle, against severe opposition, to change the system. In the meantime, the backlog has grown and it will continue to grow until we come up with a fair, just and efficient system; but we cannot sacrifice justice for efficiency.

**Senator Grafstein:** I do not follow your argument. Senator MacDonald said, based on the statistics provided by the departmental official, that 70 per cent of the refugee claims, claims for refugee status, were bogus. You are saying that the statistic arose as a result of the unconstitutional process. The two do not follow.

**Senator MacDonald (Halifax):** The statistic is 70 per cent of those claims which have been processed since 1979, not 70 per cent of refugee claims.

**Ms. Augenfeld:** Presently a refugee claim still follows the system established when the act came into being. In other words, there is a declaration under oath, an appearance before the Refugee Status Advisory Committee and, if rejected at first instance, they may appeal, in which case there will be an oral hearing, without the people who heard the case present. This entire system is prejudiced. We have been contesting this system.

[Traduction]

tisfaisant. Il ne s'attaque pas au problème. Le nombre de revendicateurs—30 000—a été compilé par un processus qui est beaucoup trop long et injuste. Ce processus n'est ni efficace, ni juste.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Très bien, vous dites que le système est inconstitutionnel. Croyez-vous qu'il s'est effondré?

**Mme Augenfeld:** Depuis que je travaille dans ce domaine, c'est-à-dire depuis 1981—et bon nombre de mes collègues y travaillent depuis plus longtemps encore—nous demandons que des changements soient apportés. En 1981, nous avions un arriéré de 800 cas et, pour nous, la situation était grave. Nous avons exigé que des changements soient apportés. Nous ne vous avons pas expliqué, ce soir, depuis combien d'années nous exigeons des changements ou nous luttons avec le ministère de l'Immigration, qui a refusé de changer la loi jusqu'à ce que la Cour Suprême rende son jugement. Depuis qu'elle a statué qu'il doit y avoir une audition orale, on essaie par tous les moyens de limiter l'accès à ce processus plutôt que de prendre des mesures pour instituer un qui est plus juste. Par conséquent, le système, au fil des ans, s'est effondré, pour employer vos paroles. Il est devenu plus encombrant et plus lent, parce qu'il ne pouvait traiter un si grand nombre de demandes. Certaines personnes ont peut-être été incitées à abuser le système en raison de sa lenteur. Nous nous trouvons donc avec un arriéré de 30 000 demandes. Nous ne nous retrouverions pas dans cette situation si des mesures avaient été prises dans le passé lorsqu'il aurait fallu le faire.

Toutefois, ce n'est pas à cause des réfugiés que le système ne fonctionne pas. Nous ne pouvons pas maintenant faire volte-face et justifier au public les restrictions qui risquent de mettre en danger la vie de réfugiés parce que nous avons négligé d'agir en temps voulu. Malheureusement, c'est ce qui se passe. Nous menons une lutte très longue, contre des opposants acharnés, pour faire modifier le système. Entre temps, l'arriéré s'accumule et continuera de le faire jusqu'à ce que nous mettions au point un système juste et efficace. Mais nous ne pouvons sacrifier la justice au nom de l'efficacité.

**Le sénateur Grafstein:** Je ne vous suis pas. Le sénateur MacDonald a dit que, selon les statistiques fournies par le représentant du ministère, 70 p. 100 des demandes présentées par les réfugiés étaient fausses. Vous dites que ces statistiques résultent d'un processus inconstitutionnel. Ces deux arguments sont contradictoires.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Il s'agit de 70 p. 100 des demandes qui ont été examinées depuis 1979, non pas de 70 p. 100 des demandes présentées par des revendicateurs du statut de réfugié.

**Mme Augenfeld:** À l'heure actuelle, la demande présentée par un réfugié suit les formalités établies depuis l'entrée en vigueur de la loi. Autrement dit, le réfugié prête serment et comparaît devant le Comité consultatif du statut de réfugié. S'il est débouté, il peut interjeter appel. Il aura droit, dans ce cas, à une audition orale mais sans la présence des personnes qui ont entendu sa cause. Tout le système est préjudiciable. Nous l'avons toujours contesté.



[Text]

**Senator Grafstein:** Are you saying that the existing system causes bogus claims or that there are bogus claims because there has not been a proper hearing?

**Ms. Augenfeld:** The existing system does not give a full and fair hearing to the claimant. That is why we are changing the law.

**Senator MacDonald (Halifax):** Earlier the witness said, when referring to the interminable length of five years, that it was an inducement.

**Ms. Augenfeld:** Yes.

**Senator MacDonald (Halifax):** Whereas your colleague said, without jumping ahead to Bill C-55, that future legislation will deter people in such instances because they will be here for only a month, as opposed to five years. All the 173 people who landed in Nova Scotia—and I was there—were looking for a taxi to Toronto. None of them have stayed in Nova Scotia. They have disappeared into the fabric of Canadian life. They have social insurance numbers and they can get welfare in the province in which they reside. Under the present system, it will be five years before they are processed. Yet, knowing that these people came from Holland and knowing that a promoter was involved, you would still not make the presumption that they were bogus?

**Senator Hébert:** Not without talking to them.

**Senator MacDonald (Halifax):** But would you not even make the presumption?

**Ms. Augenfeld:** No. You cannot presume by certain external facts that the person is bogus.

**Senator MacDonald (Halifax):** I did not expect you to say yes.

**The Chairman:** If there are no further questions, I would like to thank the witnesses for their time this evening.

Just before we adjourn, honourable senators, could we have a motion to have the letter and brief of the YWCA printed as an appendix to today's proceedings?

**Senator Lewis:** I so move.

**Hon. Senators:** Agreed.

(For text of letter and brief see Appendix, p. 38A1.)

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Grafstein:** Vous dites que le système actuel encourage les personnes à présenter des demandes qui sont fausses ou que certaines demandes sont fausses parce que les personnes n'ont pas eu droit à une audition en règle?

**Mme Augenfeld:** Le système actuel ne permet pas aux réfugiés d'avoir droit à une audition équitable. C'est pourquoi nous modifions la loi.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Le témoin a dit plus tôt que le délai interminable de cinq ans encourageait les réfugiés.

**Mme Augenfeld:** Oui.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Alors que votre collègue a dit, sans parler du projet de loi C-55, que toute nouvelle loi découragerait les personnes à agir de la sorte parce qu'elles ne seront ici que pour un mois, et non cinq ans. Les 173 personnes qui sont arrivées en Nouvelle-Écosse—et j'étais là—cherchaient toutes un taxi pour Toronto. Aucune d'entre elles n'est restée en Nouvelle-Écosse. Elles sont disparues dans la société canadienne. Elles ont des numéros d'assurance-sociale et peuvent obtenir des prestations d'aide sociale de la province dans laquelle elles résident. En vertu du système actuel, il faudra cinq ans avant que leur demande soit examinée. Or, du fait que ces gens venaient de la Hollande et qu'il y avait un promoteur derrière ce mouvement, vous n'êtes toujours pas prêt à dire que ces demandes étaient fausses?

**Le sénateur Hébert:** Non sans leur avoir parlé.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Mais vous ne seriez même pas prêt à faire une telle supposition?

**Mme Augenfeld:** Non. Nous ne pouvons présumer, en se fondant sur certains faits extérieurs, que cette personne n'est pas un vrai réfugié.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Je ne m'attendais pas à ce que vous disiez oui.

**La présidente:** Si vous n'avez pas d'autres questions, je voudrais remercier les témoins d'avoir comparu devant nous ce soir.

Avant d'ajourner, honorables sénateurs, quelqu'un pourrait-il proposer que la lettre et le mémoire de la YWCA soient annexés aux procès-verbaux d'aujourd'hui?

**Le sénateur Lewis:** J'en fais la proposition.

**Des voix:** Adopté.

(La lettre et le mémoire figurent à l'Annexe, p. 38A1.)

La séance est levée.





## APPENDIX

October 22, 1987

## APPENDICE

Le 22 octobre 1987

Senator Joan Neiman  
Chair, Committee on Bill C-84  
The Senate  
Parliament Buildings  
Wellington Street  
Room 475-S  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Madame Joan Neiman sénatrice  
Présidente, Comité chargé d'étudier le projet de loi C-84  
Le Sénat  
Édifices du Parlement  
Rue Wellington  
Pièces 475-S  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Dear Senator Neiman:

On behalf of the YWCA of Metropolitan Toronto and the YWCA of Canada, we are enclosing a brief on Bill C-84. This brief has been developed on the basis of local and national policy of the YWCA, as well as incorporating principles adopted at the 1987 World Council of the YWCA, held in Phoenix, Arizona, in August and September of this year.

We are aware that you have heard from many groups and have before you a number of amendments which address our present concerns. We would encourage you to table amendments to Bill C-84 which will reflect the views of those legal organizations, church and refugee groups which are most familiar with the circumstances under which refugees come to Canada.

We appreciate the opportunity which your Committee has provided for additional input into this Bill, which will, if enacted, completely change the spirit of Canada's policies toward asylum seekers and other refugees. We look forward to your presentation of amendments to ensure that these changes do not come about.

Yours sincerely,

Gail Lindsay  
President

Enclosure

BRIEF FROM THE YWCA OF METROPOLITAN  
TORONTO AND THE YWCA OF CANADA TO THE  
SENATE COMMITTEE ON BILL C-84:

The Young Women's Christian Association is one of the largest women's organizations in the world, with Associations in 79 countries. The YWCA is committed to the improvement of the status of women and to their economic and social development. Virtually every country in which there is a YWCA is affected in some way by issues of refugees and migrants, either because there are movements out of the country or because the country is receiving such people. Therefore, one of the five priority areas for study, action and programs in the World YWCA since 1979 has been Refugee and Migrant Women. A second priority, Human Rights, reinforces this

Madame la sénatrice,

Vous trouverez ci-joint un mémoire sur le projet de loi C-84 présenté au nom du YWCA de la région métropolitaine de Toronto et du YWCA du Canada. Ce document s'inspire de la politique régionale et nationale de la YWCA, de même que des principes adoptés à l'occasion de la réunion du Conseil mondial du YWCA, tenue à Phoenix (Arizona) en août et septembre de cette année.

Nous sommes conscients que vous avez déjà entendu bon nombre de groupes et que vous avez déjà devant vous un certain nombre de propositions de modification qui rejoignent nos préoccupations actuelles. Nous vous encourageons à recommander la modification du projet de loi C-84, de façon à tenir compte du point de vue des Églises, des organismes juridiques et des associations de réfugiés, qui sont les mieux au courant de la situation des réfugiés venus chercher asile au Canada.

Nous vous savons gré de nous permettre de faire connaître notre point de vue au sujet de ce projet de loi qui, s'il est adopté, va modifier du tout au tout l'esprit de la politique canadienne envers les personnes en quête d'asile et envers les autres réfugiés. Nous espérons que vous formulerez des recommandations de modification pour empêcher qu'un changement semblable ne se produise.

Veuillez agréer, Madame la sénatrice, nos salutations distinguées.

La présidente,  
Gail Lindsay

P.j.

MÉMOIRE DU YWCA DE LA RÉGION MÉTROPOLITAIN DE TORONTO ET DU YWCA DU CANADA À L'INTENTION DU COMITÉ SÉNATORIAL CHARGÉ D'Étudier LE PROJET DE LOI C-84:

La *Young Women's Christian Association* est l'un des plus importants regroupements de femmes au monde, puisqu'elle est représentée dans 79 pays. La vocation de la YWCA consiste à améliorer la situation des femmes et à promouvoir leur épanouissement économique et social. Dans presque chaque pays où il y a une YWCA, la question des réfugiés et de l'immigration préoccupe d'une façon ou d'une autre les autorités, soit parce le pays en question est victime d'un mouvement migratoire vers l'étranger ou parce qu'il est aux prises avec un afflux de réfugiés. C'est pourquoi, depuis 1979, l'une des cinq priorités des études, de l'intervention et des programmes de

mandate, since so many refugees are victims of the abuse of human rights.

In Canada, several Associations, including Vancouver, Lethbridge, Regina and Montreal, provide direct service to refugees, including housing, education, and other forms of assistance during their settlement period. The YWCA of Metropolitan Toronto provides housing as well as befriending, counselling and other services, through its Woodlawn Residence and a group of committed volunteers.

Women are an invisible majority of the refugee population, but their needs are neglected. Often they are subject to abuse. They may not be able to escape or protect themselves because they are responsible for their children. In many cultures, men are responsible for the handling of official papers, documents and money; women may not have access to them or understand their significance. When separated from husbands or fathers, women may find themselves without such documents, and without access to them. In the resettlement process, women need support to make themselves self-reliant: language, job training, networks and contacts to help them become integrated into the society.

As members of a world-wide movement, we have direct knowledge of the circumstances in which our sisters live, uprooted by circumstances they cannot control. We must be responsive if they are to survive. We recognize, as well, that the existence of refugees is simply a system of more fundamental injustices which must be addressed:

- structurally rooted economic inequalities,
- denial of the right of self-determination,
- political domination,
- religious persecution,
- ethnic conflicts,
- devastation off the environment.

For all these reasons, we are impelled to take action to ensure that Canada remains a place of shelter and support for people who must leave their homes as refugees.

We believe it is essential for us to speak out on Bill C-84 for several reasons. Refugees have been an integral part of the history and development of Canada. Many of the leaders in all walks of life trace their involvement in Canada to the legacy of their parents and grandparents who came as refugees to this country. While our formal policies toward refugees have been liberal only since World War II, many earlier settlers, in the 18th and 19th centuries, came to Canada to escape wars, the seizure of their lands, and famine in other parts of the world. Furthermore, Canada continues to need the contributions which come from people who choose to come to Canada and build new lives here.

tous les YWCA du monde porte sur les femmes réfugiées et immigrantes. Une deuxième priorité, en l'occurrence les droits de la personne, vient appuyer ce mandat, étant donné que beaucoup de réfugiés sont victimes de violations des droits de la personne.

Au Canada, plusieurs associations, notamment celles de Vancouver, de Lethbridge, de Regina et de Montréal, offrent des services directs aux réfugiés (par exemple, le logement, l'enseignement et d'autres formes d'aide) pendant leur période d'établissement. La YWCA de la région métropolitaine de Toronto offre des services de logement, de rencontre et d'orientation, de même que divers autres services, par l'intermédiaire de sa résidence Woodlawn et grâce au concours d'un groupe de bénévoles engagés.

Les femmes forment une majorité invisible au sein de la population de réfugiés, et leurs besoins sont trop souvent relégués au second plan. Elles sont souvent victimes d'abus. Elles peuvent ne pas être en mesure de s'échapper ou de se protéger parce qu'elles ont la charge de leurs enfants. Dans bien des cultures, les papiers officiels, les documents et l'argent sont la responsabilité exclusive des hommes; les femmes peuvent ne pas y avoir accès ou ne pas comprendre leur signification. Lorsqu'elles sont séparées de leurs conjoints ou de leurs pères, les femmes peuvent se retrouver sans papiers et sans moyen de les obtenir. Durant la période d'établissement, les femmes ont besoin d'appui pour pouvoir devenir autonomes: langue, formation professionnelle, réseaux de personnes-ressources pour les aider à s'intégrer à la société.

À titre de membre d'un mouvement mondial, nous connaissons bien la situation de nos sœurs déracinées en raison de circonstances tout à fait extérieures à leur volonté. Nous devons nous montrer sensibles à leurs besoins, si nous voulons qu'elles survivent. Nous reconnaissons aussi que l'existence de réfugiés est tout simplement attribuable à un ensemble d'injustices encore plus fondamentales auxquelles il convient de remédier:

- inégalités économiques inhérentes au système;
- non reconnaissance du droit à l'autonomie;
- domination politique;
- persécution religieuse;
- conflits ethniques; et
- dévastation de l'environnement.

Pour toutes ces raisons, nous croyons fermement qu'il faut prendre des mesures pour que le Canada demeure un lieu d'asile et une source de soutien pour ceux qui doivent quitter leur patrie à titre de réfugiés.

Nous croyons qu'il est essentiel, pour diverses raisons, de faire connaître notre point de vue sur le projet de loi C-84. Les réfugiés font partie intégrante de l'histoire du Canada et ont toujours contribué à son essor. L'apport de bien des têtes dirigeantes de toutes les conditions sociales au rayonnement du Canada n'aurait pas été le même n'eût été du patrimoine laissé par leurs ancêtres venus ici comme réfugiés. Même si notre politique officielle envers les réfugiés ne s'est libéralisée que depuis la Deuxième Guerre mondiale, bon nombre des premiers habitants de notre pays sont venus au Canada, au 18<sup>e</sup> et au 19<sup>e</sup> siècles, pour échapper à des guerres, à la saisie de leurs terres et à la famine dans d'autres régions du globe. Qui plus



In the light of these and other facts, we are concerned that Bill C-84

- will cut down on access of legitimate refugees coming to Canada,
- over-emphasizes security rather than humanitarian concerns,
- is a complete reversal of the policy which Canada recommended at the 37th session of the United Nations in October 1986 on international protection:

“The Canadian delegation regrets that the working group of the subcommittee has not reached consensus on the issue of detention and is hopeful that a conclusion will yet be reached at this session . . . The increasing use of detention of refugees and asylum seekers as an indirect means of deterrence is a development which is regretted by the Canadian government. We believe that in no circumstances should those who are considered refugees be subjected to any arbitrary measures which are contrary to the spirit of the convention and protocol.”

In November 1986 Canada received the Nansen award. In August 1987 our government proposed resorting to the same measures we have criticized internationally. We are setting rigid and unbridgeable barriers without opportunities for discretion in individual cases. We are not trying to detain for reasons of national security or danger to Canadians. We are trying to detain people, potential refugees, as a deterrence measure. This is not acceptable.

## OUR MAJOR CONCERNS:

### I. Detention

This act has been called an “Immigration War Measures Act” designed to close Canada’s borders to voluntary refugees, legitimate or otherwise. The length of detention goes beyond the maximum detention ever practiced in Canada. To quote an editorial in the *Toronto Star* on September 21, 1987:

“How can Canadians live with refugee controls which justify detention for up to 28 days, without review, when 7 days is the maximum for people detained in cases of war, invasion or rebellion? Our own Charter of Rights says everyone in Canada ‘has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.’”

Under the Criminal Code, a person must be charged within 24 hours of detention, not 28 days. Alan Borovoy of the Canadian Civil Liberties Association has said “A bank robber who commits his crime in broad daylight now has more pre-

est, le Canada a toujours besoin de la contribution de ceux qui choisissent de venir au Canada pour y entreprendre une nouvelle vie.

Compte tenu de ces faits et d’autres facteurs, nous craignons que le projet de loi C-84

- empêche les réfugiés légitimes de venir au Canada,
- fassent passer au second plan les préoccupations humanitaires au profit de la sécurité,
- constitue un revirement complet par rapport à la politique que le Canada recommandait d’adopter à l’occasion de la 37<sup>e</sup> session des Nations Unies sur la protection internationale, tenue en octobre 1986:

«La délégation canadienne regrette que le groupe de travail du sous-comité ne soit pas arrivé à un consensus sur la question de la détention et espère que la présente session permettra de tirer une conclusion . . . La détention de plus en plus fréquente des réfugiés et des personnes en quête d’asile comme moyen indirect de dissuasion est une situation que le gouvernement canadien déplore. Nous croyons que ceux qui sont considérés comme des réfugiés ne devraient, sous aucun prétexte, faire l’objet de mesures arbitraires contraires à l’esprit de la convention et du protocole».

En novembre 1986, le Canada a reçu le prix Nansen. En août 1987, notre gouvernement proposait de recourir aux mêmes mesures qu’il avait lui-même condamnées sur la scène internationale. Nous nous préparons à établir des barrières rigides et infranchissables qui font fi des cas particuliers. Nous ne cherchons pas à détenir des personnes pour des raisons de sécurité nationale ou parce qu’elles constituent un danger pour les Canadiens; nous voulons, par mesure de dissuasion, détenir des personnes, qui sont des réfugiés possibles. Cela est inacceptable.

## NOS PRINCIPALES RÉSERVES:

### I. Détention

Cette loi a été comparée à une «Loi des mesures de guerre en matière d’immigration», qui a pour but de fermer les frontières canadiennes aux réfugiés spontanés, légitimes ou autres. La durée de détention prévue excède la période maximale jusqu’ici imposée par le Canada. Pour reprendre les termes utilisés par un éditorialiste du *Toronto Star*, dans l’édition du 21 septembre 1987:

«Comment les Canadiens peuvent-ils accepter des mesures de contrôle des réfugiés qui autorisent des détentions pouvant aller jusqu’à 28 jours sans droit d’appel alors que les personnes détenues en temps de guerre, d’invasion ou de rebellion ne peuvent être gardées plus de 7 jours? Notre propre Charte des droits stipule que *tout le monde* au Canada «a le droit à la protection contre la détention ou l’emprisonnement arbitraire»».

En vertu du Code criminel, les autorités ont 24 heures, et non 28 jours, pour porter des accusations contre une personne détenue. Selon Alan Borovoy de l’Association canadienne des libertés civiles, «un voleur de banque qui commet son crime au

trial protection "than a refugee who doesn't have his papers straight."

How will Canada detain nameless refugees for 28 days—or longer—without building huge detention centres in which to house them?

## II. Criminality

Bill C-84 was introduced ostensibly to eliminate abuse of the refugee determination system. If this bill had been designed in a manner which would effectively curtail abusive practices, the churches, humanitarian organizations, legal experts and all those involved with refugees would have applauded the initiative.

Unfortunately the Bill was badly drafted, so that its effect is not to punish or deter those who take advantage of the refugee determination process but rather:

- to make criminals out of many people who attempt to assist refugees in need of protection,
- to provide for the indefinite detention of refugee claimants with minimal opportunity for review,
- to authorize the deportation of refugee claimants on the basis that they are a threat to Canadian security without giving the individual a meaningful opportunity to challenge the allegation,
- to provide incentives to ship captains coming to Canada with refugee claimants, to dump their human cargo into the sea, thereby putting them in great peril.

Under this legislation, action the YWCA has taken or might take in assisting legitimate refugees to make their way to Canada and to apply for protection here, and in providing housing, counselling, moral support, friendship and training opportunities, could result in heavy fines.

In previous hearings on Bill C-55, the YWCA of Metropolitan Toronto has advocated that the Canadian government provide unrestricted access to fair and expeditious refugee determination procedures including:

- the right of the claimant to an oral hearing before the decision maker,
- competent interpretation services,
- shorter time for completion of the refugee determination process,
- unrestricted access to procedures,
- right to counsel at any time throughout the process including prior examinations.

The World YWCA advocates government policies which:

- ensure fair and just treatment of people seeking protection and refuge, and
- recognize and protect the rights of migrants and displaced people.

grand jour jouit d'une plus grande protection avant son procès qu'un réfugié dont les papiers ne sont pas en règle.»

Comment le Canada pourra-t-il détenir des réfugiés anonymes pendant 28 jours—ou plus—s'il ne construit pas de gigantesques centres de détention pour les loger?

## II. Criminalité

Le projet de loi C-84 a visiblement été déposé pour mettre fin aux abus dont fait l'objet le système de détermination du statut de réfugié. S'il avait été conçu de façon à effectivement éliminer ces pratiques douteuses, les Églises, les organismes humanitaires, les juristes et tous ceux qui œuvrent auprès des réfugiés auraient appuyé cette initiative.

Malheureusement, le projet de loi est mal formulé, de sorte qu'au lieu de punir ou de dissuader ceux qui profitent indûment du mécanisme de détermination du statut de réfugié,

- il fait des criminels de tous ceux qui essaient d'aider les réfugiés en quête de protection;
- il permet la détention pour une durée indéterminée des revendicateurs du statut de réfugié, sans droit d'appel ou presque;
- il autorise l'expulsion des revendicateurs du statut de réfugié soupçonnés d'être une menace pour la sécurité du Canada, sans leur donner une chance réelle d'infirmer cette allégation;
- il incite les capitaines de navire transportant des revendicateurs du statut de réfugié au Canada, à se débarrasser de leur cargaison humaine en mer, mettant ainsi de nombreuses vies en danger.

En vertu de ce projet de loi, les mesures que la YWCA a prises ou pourrait prendre pour aider des réfugiés légitimes à venir jusqu'au Canada et à solliciter notre protection, ou pour leur offrir un toit, des services de consultation, un appui moral ainsi que des chances de rencontre et de formation, pourraient lui occasionner d'énormes amendes.

Au cours des audiences précédentes sur le projet de loi C-55, la YWCA de la région métropolitaine de Toronto a réclamé du gouvernement canadien qu'il mette en œuvre une procédure de détermination du statut de réfugié rapide, juste et accessible à tous, c'est-à-dire:

- qu'il reconnaisse au revendicateur le droit à une audience verbale devant l'autorité habilitée à prendre une décision;
- qu'il prévoit des services d'interprétation efficaces;
- qu'il raccourcisse le délai nécessaire au déroulement de tout le mécanisme de détermination du statut de réfugié;
- qu'il ne restreigne pas l'accès au mécanisme;
- qu'il reconnaisse au revendicateur le droit d'avoir un avocat tout au long du mécanisme et même avant les examens.

La YWCA mondiale préconise, pour sa part, l'adoption de politiques gouvernementales qui:

- assurent le traitement juste et équitable des personnes en quête de protection et d'asile; et
- reconnaissent et protègent les droits des immigrants et des personnes déplacées.

The focus on detention and criminality in Bill C-84 does not begin to meet these criteria, and we strongly oppose it.

L'insistance, mise dans le projet de loi C-84, sur la détention et la criminalité, ne contribue en rien au respect de ces critères; c'est pourquoi nous nous y opposons fermement.

October 20, 1987

Le 20 octobre 1987

---





















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Montreal Coalition:*

Ms. Rivka Augenfeld, President, "Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés";  
Mr. Denis Racicot, Association of Immigration Lawyers;  
Reverend Fay Wakeling, Committee to Aid Refugees, United Church of Canada; and  
Mr. Pierre Gouldberger, Committee to Aid Refugees.

### *De la Coalition de Montréal:*

M<sup>me</sup> Rivka Augenfeld, présidente, «Table de concertation des organismes au service des réfugiés de Montréal»;  
M. Denis Racicot, Association des avocats en immigration;  
Révérende Fay Wakeling, Comité d'aide aux réfugiés, Église Unie du Canada; et  
M. Pierre Gouldberger, Comité d'aide aux réfugiés.

A1  
C24  
L32



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Wednesday, October 28, 1987

Le mercredi 28 octobre 1987

**Issue No. 39**

**Fascicule n° 39**

**Fourteenth proceedings on:**

**Quatorzième fascicule concernant:**

Consideration of Bill C-84, "An  
Act to amend the Immigration Act, 1976  
and the Criminal Code in  
consequence thereof"

---

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976  
et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel»

---

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Haidasz
Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Flynn	*MacEachen (or Frith)
Gigantès	*Murray (or Doody)
Grafstein	Robertson

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Haidasz for that of the Honourable Senator Fairbairn. (October 28, 1987).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Haidasz
Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Flynn	*MacEachen (ou Frith)
Gigantès	*Murray (ou Doody)
Grafstein	Robertson

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément, à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Haidasz substitué à celui de l'honorable sénateur Fairbairn. (le 28 octobre 1987).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 28, 1987  
(50)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:26 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Haidasz, Hébert, Neiman, Nurgitz and Robertson (7).

*Other Senator present:* The Honourable Senator Spivak (1).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witness:

*From the Holy Blossom Temple:*

Rabbi W. Gunther Plaut.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987, resumed consideration of Bill C-84 intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof".

The witness made a statement and answered questions.

At 5:58 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Andrew N. Johnson

Clerk of the Committee

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 28 OCTOBRE 1987  
(50)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 26 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présent:* Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Haidasz, Hébert, Neiman, Nurgitz et Robertson (7).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Spivak (1).

*Également présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Comparaît:

*Du Temple Holy Blossom:*

Le rabbin W. Gunther Plaut.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-84, «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.»

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 17 h 58, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 28, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 4.25 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are honoured to have with us today Rabbi Gunther Plaut, an expert on the subject we have under consideration. I know that Rabbi Plaut is familiar with both Bill C-84 and Bill C-55. Since Rabbi Plaut has to leave promptly at 6 o'clock this evening, I should like to give him as much time as possible for his presentation, after which questions can be asked.

On behalf of the members of the committee, I welcome Rabbi Plaut.

**Rabbi W. Gunther Plaut, Holy Blossom Temple:** Thank you, Madam Chairman, honourable senators. I appreciate this opportunity you have given me to speak to you. I understand that the committee has heard a great deal of testimony on Bill C-84, and that Bill C-55 has yet to come before the committee. Because of that, instead of going over territory which, by this time must be very familiar to the members of the committee, this afternoon I will merely speak about some of the principles, as I see them, and then answer any questions the members of the committee may have. Honourable senators are at the end of a long and arduous work day and are perhaps tired of preaching. I, myself, am not used to preaching, having been out of the pulpit for ten years now. I would rather engage in some spirited debate with the members of the committee, and hopefully during our exchange of views we may learn from each other.

The Clerk of the Committee, Mr. Johnson, when he originally contacted me, asked me to address Bill C-84, but I did not receive a copy of the bill as passed by the House of Commons until this very afternoon. Then Mr. Johnson called me again and asked me to speak on Bill C-55, but I notice that honourable senators have not as yet had occasion to study that bill as passed by the House of Commons. So I will commit myself now, if it is the wish of the committee, to return at some future date to discuss that bill with you.

**The Chairman:** We would be pleased to have you back.

**Rabbi Plaut:** That is the way it is; my plane, unfortunately, got in early and your plane got in late. So, here we are.

May I just give you some background regarding where my alleged expertise comes from. In April, 1984, the then Minister of Employment and Immigration, the Honourable John Roberts, asked me to undertake a study on behalf of the federal government and to make suggestions for revising the refugee determination process. I did that. Shortly thereafter, the government changed and the Honourable Flora MacDonald, who succeeded to that cabinet post, confirmed arrangements and asked me to continue with that study. It took me approximately a year and a half to complete the study, which included

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 28 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, se réunit aujourd'hui à 16 h 25 pour examiner ledit projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons l'honneur d'accueillir aujourd'hui le rabbin Gunther Plaut, qui est un expert dans le domaine que nous étudions. En effet, je sais que le rabbin Plaut connaît bien les projets de loi C-84 et C-55. Comme il devra nous quitter dès 18 heures, je veux lui laisser tout le loisir de présenter son exposé; après quoi nous l'interrogerons.

Au nom des membres du Comité, je vous souhaite la bienvenue rabbin Plaut.

**Le rabbin W. Gunther Plaut, du Temple Holy Blossom:** Merci, madame la présidente et honorables sénateurs. Je vous suis reconnaissant de m'avoir convoqué. Je sais que le comité a déjà entendu un grand nombre de témoignages sur le projet de loi C-84 et que le projet de loi C-55 ne lui a pas encore été renvoyé. Par conséquent, pour éviter des redites, je me contenterai cet après-midi de parler des grands principes, tels que je les perçois, et je répondrai ensuite à toutes les questions que les membres du comité voudront bien me poser. Les honorables sénateurs terminent une longue et difficile journée de travail et ils sont peut-être fatigués d'entendre prêcher. Croyez bien que ce n'est pas ma spécialité, ayant quitté la chaire depuis dix ans maintenant. Je préférerais engager un débat éclairé avec les membres du comité pour que notre échange de vues nous instruisse mutuellement.

Lorsqu'il m'a contacté pour la première fois, le greffier du Comité, M. Johnson, m'a demandé de traiter du projet de loi C-84; mais je n'en ai reçu la version adoptée par la Chambre des communes que cet après-midi même. Puis, M. Johnson m'a rappelé pour me demander de parler du projet de loi C-55, et voilà que les honorables sénateurs n'ont même pas encore eu l'occasion d'étudier la version de ce projet de loi adoptée par la Chambre des communes. Je m'engage donc, si cela convient au Comité, à revenir plus tard en discuter.

**La présidente:** Ce serait un plaisir pour nous.

**Le rabbin Plaut:** Ainsi va la vie. C'est un peu comme si nous nous étions manqués entre deux avions.

Permettez-moi d'abord de vous expliquer comment je serais devenu cet expert que vous dites. En avril 1984, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration d'alors, l'honorable John Roberts, m'a demandé d'entreprendre une étude pour le gouvernement fédéral afin, éventuellement, de servir de personne ressource lors de la révision du processus de reconnaissance du statut de réfugié. Je me suis exécuté. Peu après, il y a eu un changement de gouvernement et c'est l'honorable Flora MacDonald qui devait confirmer les dispositions prises par son prédécesseur et qui m'a demandé de poursuivre l'étude. Au cours de l'année et



*[Text]*

holding hearings across the country and travelling abroad to some of the major capitals of Europe. Unfortunately, I was engaged in another task which prevented me from travelling to some refugee camps on other continents, such as Asia and Africa, and was unable to visit Central American countries. At any rate, a year and a half later I produced a report which, when the committee considers Bill C-55, I hope will be taken into consideration. That report was published by the Government of Canada in both English and French and has received considerable comment.

I would also ask honourable senators to consider the report of the House of Commons Committee on Labour, Employment and Immigration. The members of that committee considered my proposals for approximately six months and heard from approximately 100 witnesses and then passed on a recommendation to the House, which, with the exception of minor aspects, endorsed just about all of the major proposals that I made. Circumstances that are familiar to you propelled the debate in a totally different direction, and they came up with Bill C-84 and Bill C-55, which is what I had dealt with in my report. If I may, today I will restrict my comments to Bill C-84.

**The Chairman:** That is fine.

**Rabbi Plaut:** May I just, then, state some personal observations on some of the details, which does not mean, however, that I am not willing to answer questions on details.

As my old Editor-in-Chief, Senator Doyle knows, this is a subject that has never been far from my psyche. From an historical context, I speak from a strong position in that I came to this side of the waters as a refugee and some 50 years later was asked by the federal government to deal with legislation concerning refugees. In a somewhat somber manner, I might further comment that conditions in Canada in 1935 were such that had I applied I most likely would not have been admitted, since I was a Jew and it was the pronounced policy of the government at that time to admit as few as possible from that group fleeing from the Nazis. At that time I fled to the United States but, after some delay, in 1961, I eventually came to this country. In terms of this legislation, I could have been returned to the United States, that being a safe country for me, but I do not believe that is the issue at hand.

Having stated that, let me make one other brief prolegomenon and that is, I believe that Canadians, if they have the information, are fair and humane and will deal fairly and humanely with this issue before us. As an introductory statement, that means that I believe Canadians, in general, do not have proper information. Because of events such as the arrival of, the Tamils and the Sikhs, the constriction of the economy at one point and then the expansion and now, again, possible restrictions, I believe Canadians are acting on a mixture of sentiments, and for that matter, false information, which has produced an impression that Canadians really do not wish refugees to come to Canada. When asked whether they approve of the principle of Bill C-84, public polls have shown that the response has been that they do, and the stricter the

*[Traduction]*

demie à peu près qu'il m'a fallu pour remplir ce mandat, j'ai notamment tenu des audiences dans tout le pays et je me suis rendu dans certaines des plus grandes capitales d'Europe. D'autres engagements m'ont empêché de me rendre en Asie et en Afrique pour y visiter des camps de réfugiés, et je ne suis pas allé non plus en Amérique centrale. Quoi qu'il en soit, dans ce laps de temps, j'ai réussi à produire un rapport dont le comité, je l'espère, s'inspirera lorsqu'il examinera le projet de loi C-55. Ce rapport a été publié par le gouvernement du Canada en anglais et en français et a fait beaucoup parler de lui.

Je prierais également les honorables sénateurs d'examiner le rapport du Comité du travail, de l'emploi et de l'immigration, Chambre des communes. Les membres de ce comité, en effet, ont étudié mes propositions pendant à peu près six mois, ils ont entendu près de 100 témoins et ont ensuite adressé une recommandation à la Chambre, appuyant pratiquement toutes les principales propositions que j'avais faites à l'exception de quelques points de détails. Des circonstances que vous connaissez bien ont fait complètement dévier le débat et ont débouché sur les projets de loi C-84 et C-55, ce dont j'ai fait état dans mon rapport. Mais aujourd'hui, si vous le permettez, je me limiterai au projet de loi C-84.

**La présidente:** C'est parfait.

**Le rabbin Plaut:** J'aimerais, si vous le permettez, faire quelques observations personnelles sur certains points de détail, mais n'allez pas croire que je ne suis pas disposé à vous répondre là-dessus.

Comme mon vieux rédacteur en chef le sénateur Doyle le sait, c'est un sujet auquel je suis particulièrement sensible. Je parle d'expérience, car je suis venu de ce côté-ci de l'océan comme réfugié et voilà que quelque 50 années plus tard, le gouvernement fédéral me demande de l'aider à légiférer sur cette question. C'est bien triste, mais je dois préciser qu'en 1935, la politique du Canada était telle que si j'avais demandé le statut de réfugié, je ne l'aurais jamais obtenu puisque j'étais Juif, et qu'alors le Canada admettait aussi peu que possible de membres de ce groupe qui fuyaient les camps nazis. J'ai réussi à atteindre les États-Unis puis, avec un certain quelque retard, à arriver ici au Canada en 1961. Aux termes de la loi d'alors, j'aurais pu être renvoyé aux États-Unis, puisque c'était un pays sûr pour moi, mais peu importe.

Ceci dit, j'aimerais ajouter, en guise d'introduction, que je crois que les Canadiens, une fois bien informés, seront justes et humains et qu'ils traiteront en toute justice et humanité la question dont nous sommes saisis. Je veux dire, par ce prologue, que je pense que les Canadiens en général ne sont pas bien informés. Il s'est passé tant de choses, l'arrivée des premiers Tamouls puis des Sikhs, dans un contexte de remous économiques, que les Canadiens, perturbés et mal informés, peuvent donner l'impression de vraiment s'opposer à la venue de réfugiés au Canada. Dans un sondage public, ils disent approuver tout à fait le principe du projet de loi C-84, mais ils se disent prêts aussi à accueillir des réfugiés véritables. J'attribue cette étrange et manifeste contradiction à un manque d'information globale et adéquate.

## [Text]

better, but when asked outright, "Do you want true refugees to come to Canada?" the answer has invariably been yes. This strange and apparent contradiction I lay to lack of total and adequate information.

Confusion exists in some of our highest quarters—and frequently in the media as well—in distinguishing between refugees and immigrants. If you have heard this before, then forgive me as I emphasize it again. Someone once said—and perhaps Senator Doyle will look this up for me, since he would know where to find it—that just because something is a truism, it does not mean that it is not true. Refugees may become immigrants and some immigrants, doubtlessly, can be classed as refugees, but the categories with which we deal in Bill C-84 make it necessary to distinguish between these two.

How often have you heard it, and how often has the public heard it, that refugees are queue jumpers? By definition, refugees can never be queue jumpers, because refugees do not stand in any line of immigration. They come here because they are in flight. They cannot observe orderly processes, because their condition is due to a disorderly condition. We cannot ask refugees to line up at our embassies abroad, because all too frequently that very act will put them in danger, life and limb.

Frequently, refugees do travel abroad without proper papers in order to get away. They are in search of a haven and if they reach a country that has signed the Convention, which protects them against refoulement, then, indeed, they have at least reached a first stage of rescue. Whether this rescue will turn into a more permanent haven is another question.

No one who is accepted in Canada as a refugee under the Convention, under the procedures which Bill C-55 or some similar law, eventually, will produce or which the present immigration act provides for, will take the place of a single prospective immigrant who has been waiting in line. In terms of those who come here who turn out not to be refugees, because they will be so determined, they may be returned and they too will not take the place of a single waiting immigrant.

Therefore, it is basic to understand that what you are considering is not immigration legislation but to a very large degree emergency refugee legislation. That is one consideration.

The second consideration is that the spirit of this legislation is flawed because it appears to cast punitive refugees into a category whereby they appear as illegal immigrants who, thereby, are comparable to criminals who have broken the laws of admission to Canada. If they were criminals—and it is hard for me, you will understand, to consider a refugee in flight to be a criminal breaking the immigration laws of another country—one would treat them as such. I submit, honourable senators, with the passage of Bill C-84, we would treat such persons more harshly than we treat any criminals in this country. I will be glad to detail this, but I rather think that you already know of the provisions to which I refer. The kind of due pro-

## [Traduction]

En hauts lieux parfois, et fréquemment dans les médias, on peut observer une certaine confusion dans l'utilisation des termes réfugiés et immigrants. Si l'on vous en a déjà parlé, je vous prie alors de m'excuser d'y revenir. Quelqu'un a déjà dit—et le sénateur Doyle pourrait peut-être vérifier cette assertion pour moi, puisqu'il sait où la trouver—que ce n'est pas simplement parce qu'une chose est une vérité d'évidence qu'elle est vraie. Les réfugiés peuvent devenir des immigrants et certains immigrants, à n'en pas douter, peuvent entrer dans la catégorie des réfugiés, mais le projet de loi C-84 nous oblige à faire une distinction.

Combien de fois avez-vous entendu dire et combien de fois, pensez-vous, le public a-t-il entendu dire que les réfugiés sont des resquilleurs? Par définition, c'est tout à fait impossible, puisqu'un resquilleur ne respecte pas la file et que les réfugiés ne font justement pas la file pour immigrer. S'ils viennent ici, c'est parce qu'ils sont en fuite. Ils ne peuvent se ranger à la queue leu leu du fait que leur condition est attribuable à un genre de désordre. Nous ne pouvons demander aux réfugiés de faire la queue à nos ambassades à l'étranger parce que, trop souvent hélas, cet acte même pourrait compromettre leur vie et leur salut.

Fréquemment, les réfugiés n'ont pas le temps de se munir des documents appropriés. Ils sont en quête d'un refuge et s'ils atteignent un pays signataire de la Convention qui les protège contre un refoulement possible, alors ils ont au moins fait un premier pas sur la voie du salut. Quant à savoir si ce premier havre se transformera en refuge plus permanent, c'est une autre paire de manches.

Soyez sûrs qu'aucun de ceux qui seront acceptés ici au Canada comme réfugiés aux termes de la Convention et selon les modalités prévues dans le projet de loi C-55 ou dans quelque autre loi, ou même dans l'actuelle loi sur l'immigration, ne prendra la place d'un immigrant éventuel qui, lui, fait la file. Même les faux réfugiés, qui seront reconnus tels, seront renvoyés, de sorte qu'ils ne prendront pas, eux non plus, la place d'un immigrant en attente.

Par conséquent, il est essentiel que vous compreniez que ce n'est pas vraiment une loi sur l'immigration que vous examinez mais plutôt, et surtout, une loi concernant les réfugiés pourchassés. Voilà pour cette question.

Deuxièmement, l'intention de ce projet de loi est très discutable, parce qu'il semble faire des réfugiés punissables des immigrants illégaux, sur le même pied que des criminels ayant enfreint les lois d'entrée au Canada. Même s'ils étaient effectivement des criminels—et vous comprendrez qu'il m'est difficile de considérer un réfugié en fuite comme un criminel qui enfreint les lois d'immigration d'un autre pays—on ne les traiterait pas autrement. J'ai vraiment l'impression, honorables sénateurs, que si le projet de loi C-84 était adopté, ces personnes seraient traitées plus durement que tout autre criminel du pays. J'entrerais volontiers dans les détails, mais j'imagine que vous savez de quelles dispositions je parle. On ne leur reconnaît



## [Text]

cess of law that we accord to everyone accused of a transgression of the law is simply absent, and, although constitutional law is a hobby for me and not necessarily my field of primary expertise, I submit that this bill will fall on that account alone.

At this point I will not deal with details but will conclude my preliminary statement with the following very brief remarks. In 1939 a boat was turned back on the high seas. I am sure you have all heard about it by this time. I wrote about this in *\*The Globe and Mail*, a newspaper which some of you may have heard about. I recently wrote an article which was headlined, "The attitude to refugees has a parallel from 1939." I have asked the clerk to make copies for you so that I need not repeat the basic arguments made therein.

In brief, in case you have forgotten, in 1939 a ship appeared in our eastern waters with about 1,000 refugees from Nazi Germany on board. They could not disembark in Cuba, and the American coast guard made sure they were kept far enough from shore so that they could not disembark in the United States. They eventually made their way to Canada, but here too we turned them back. The ship returned to Europe. Some of its passengers were able to immigrate or, rather, find refuge in Great Britain. Others went to the Netherlands and some went to France. But all of those latter people eventually, in the wake of the war which broke out shortly thereafter, were caught by the Nazis and most of the passengers ended up in the Auschwitz or Treblinka gas chambers.

That is not to say, honourable senators, that Canada had something to do with their extermination, but it is safe to say, without fear of contradiction, that had we displayed at that time a measure of proper and needed humanity, none of them would have perished at Auschwitz. The killing, of course, was done by the Nazis and it was not Canada's intent to assist in that. But an exercise of humanity on our part would have saved their lives and, for all I know, we turned away some prospective great scientists, Nobel prize winners, poets, artists, or just people who would have advanced the welfare of their country with a kind of gratitude that refugees have for the country which accepts them. In that, I can tell you that I speak not just for myself but also for my family, all too many of whom unfortunately never made it to freedom.

I will close these preliminary remarks by perhaps speaking in a religious vein. Despite my long absence from the pulpit, you would not expect me to be without certain sentiments. I no longer know the exact number of times the Bible asks us, urges us, to "Love the strangers, for you were strangers once in Egypt"; and, if I may say this with a bit of nostalgic contemplation, Bills C-84 and C-55 are probably the cause whereby all religious groups in this country, without exception, have been brought into the closest fellowship and cooperation, so that if someone asked me, "Is there not anything good that you can see in Bill C-84?", I would merely say "Even out of this has come some good."

I have asked committees in the House of Commons, and I would ask you, honourable senators, to approach this whole problem compassionately. You see, in time, you will come to

## [Traduction]

même pas l'égalité devant la loi, à laquelle ont droit tous ceux qui sont accusés de la transgresser et quoique je sois un amateur, et non un expert, des questions constitutionnelles, je suis d'avis que pour cette seule raison, le projet de loi sera rejeté.

Je ne veux pas encore entrer dans les détails, mais je conclurai ma déclaration préliminaire par les très brèves observations suivantes. En 1939, un navire a été refoulé en haute mer. Je suis sûr que vous en avez tous entendu parler maintenant. J'ai écrit à ce sujet dans le *Globe and Mail*, un journal que certains d'entre vous connaissent peut-être. J'ai aussi écrit récemment un article intitulé: «Pour les réfugiés, rien n'a changé depuis 1939.» J'ai demandé au greffier de vous en faire tenir copie, ce qui m'évitera de me répéter.

Bref, au cas où vous l'auriez oublié, en 1939, un navire est entré dans nos eaux après avoir traversé l'Atlantique. Il avait environ 1 000 réfugiés de l'Allemagne nazie à son bord. Il n'a pu s'arrêter à Cuba et la Garde côtière des États-Unis lui a barré l'accès des côtes américaines. Ils sont éventuellement arrivés au Canada qui n'a pas non plus voulu d'eux. Le navire est retourné en Europe. Certains de ses passagers ont pu immigrer ou, plutôt, trouver refuge en Grande-Bretagne. D'autres se sont retrouvés aux Pays-Bas et en France et, la guerre ayant éclaté peu après, ils ont été faits prisonniers par les Nazis, pour aboutir dans les chambres à gaz d'Auschwitz ou de Treblinka.

Je ne veux pas dire, honorables sénateurs, que le Canada a été dans une certaine mesure responsable de leur extermination, mais je peux affirmer, sans crainte de me tromper que si nous avions traité ces gens avec l'humanité qu'ils méritaient et dont ils avaient besoin, aucun d'eux n'aurait péri à Auschwitz. Bien sûr, ce sont les Nazis qui les ont tués et le Canada n'avait pas l'intention d'aider les Nazis. Mais, eussions-nous fait preuve d'humanité, nous leur aurions sauvé la vie. Nous avons, par la même occasion, fermé nos portes à d'éventuels grands scientifiques, à des prix Nobel, à des poètes, à des artistes, ou simplement à des gens qui auraient contribué au bien-être de leur pays avec la gratitude dont font généralement preuve les réfugiés envers le pays qui a bien voulu les accepter. Et je ne parle pas qu'en mon nom, mais aussi en celui de ma famille dont beaucoup de membres n'ont malheureusement jamais connu la liberté.

Une dernière remarque, d'ordre religieux cette fois. Bien que je ne sois pas monté en chaire depuis longtemps, je ne suis pas devenu insensible. Je ne me rappelle plus exactement à combien de reprises la Bible nous demande, nous exhorte, à «aimer les étrangers, parce que nous avons un jour été étrangers en Égypte»; et, si je puis dire, l'idée que ce sont probablement les projets de loi C-84 et C-55 qui ont amené tous les groupes religieux du pays, sans exception, à travailler en très étroite collaboration me rend un peu nostalgique. Donc, si quelqu'un me demande: «Y a-t-il de bons points dans le projet de loi C-84?», je répondrai simplement: «Même cette mesure a eu un résultat positif».

J'ai demandé aux comités de la Chambre des communes, et je vous demande maintenant, honorables sénateurs, de vous pencher sur ce problème avec compassion. Vous étudierez et



*[Text]*

Bill C-55. You now have Bill C-84 before you. I think that Bill C-84 is grossly flawed in that it is an exercise in legislative overkill. But it is remedial. Proper amendments can remedy those flaws.

Alas it is somewhat different with Bill C-55. If you give me the occasion at some later time, I will be very glad to tell you why I think that Bill C-55 is not so obviously flawed, but that it is more fatally flawed nonetheless. It has problems of a deeper nature, which make amendments very much more difficult; but even there I will be happy to make some recommendations.

So, with regard to some of the amendments that you have considered, please consider them seriously, and if it is your view that you can agree on them, then by all means suggest those to the house. I believe that in matters of refugees we should not be divided along any kind of partisan lines, because refugees touch our common humanity. I do not believe that Bill C-84 should be considered from a partisan perspective, but rather from the perspective that we as Canadians are privileged people and that we would not diminish our national capital if we spent some of our compassion on refugees.

To be sure we cannot solve the world's refugee problems; but we can do our small share, and, may I say, we have not as yet done enough. Draconian emergency legislation, such as here proposed, leaves me with great doubts and some sombre wonder. Why do we have to be Draconian because 174 Sikhs arrived on our shores, flooding the country, as we were led to believe, keeping that burning and dreadful issue on the front pages of our newspapers and in the headlines of our electronic media? For weeks on end the world was in flames, but we were building a Berlin wall around our shores lest people, like those approximately 175, should invade our inviolate boundaries.

We had forgotten at the time that the same sentiments applied when the 150 or so Tamils came here the year before. Somehow we passed that emergency without a Bill C-84; but now, with all those bearded, turbaned people, we were at risk, were we not? Somehow it is now almost November 1 and we are still in business as a nation. Some other problems developing outside of our country give us a great deal more to think about than those people who, rightly or wrongly, gave themselves out to be refugees, and with whom we could have dealt in the normal fashion.

Emergency legislation such as Bill C-84 gives the wrong signal, not only to the world—which perhaps we could abide—but, more importantly, the wrong signal to ourselves.

So I would plead with you, honourable senators, not to follow the worst instincts that have been aroused in our people. Follow the best. Because of your position, because you are persons who do not have to count polls, you are leaders who can help to show the way. As I said to the House, it behooves you to listen carefully to the critics of the bill. They love Canada

*[Traduction]*

temps et lieu le projet de loi C-55. Vous êtes maintenant saisis du projet de loi C-84. Selon moi, le projet de loi C-84 comporte de graves lacunes, il prêche par excès. Il cherche cependant à régler un problème. Ses lacunes pourraient être comblées par des modifications pertinentes.

Il est malheureusement assez différent du projet de loi C-55. Si vous m'en donnez l'occasion plus tard, je serai très heureux de vous dire pourquoi le projet de loi C-55 ne semble pas présenter autant de lacunes, mais laisse néanmoins plus à désirer. Ces lacunes sont plus graves de sorte qu'il est très difficile de le modifier pour y remédier. Je serai néanmoins heureux de vous faire quelques recommandations à ce sujet.

Pour ce qui est de certaines modifications que vous avez étudiées, n'hésitez pas à les examiner à fond et, si vous estimez pouvoir les accepter, ne manquez pas de les proposer, je vous en prie, à la Chambre. Selon moi, il faudrait faire abstraction de tout esprit partisan au regard des réfugiés, car le problème ne pourra être réglé que si nous faisons tous preuve d'humanité. Il ne faut, à mon avis, pas étudier le projet de loi C-84 sous un angle partisan, mais plutôt dans la perspective que nous, Canadiens, sommes privilégiés et que nous ne porterions pas atteinte à notre capital national si nous dépensions un peu de notre compassion pour les réfugiés.

Nous ne pouvons bien sûr pas résoudre les problèmes de tous les réfugiés du monde, mais nous pouvons faire notre humble part. Car, si je puis dire, nous n'avons pas encore fait assez. Des mesures d'urgence radicales, comme celles qui sont ici proposées, me rendent très perplexe et me laissent de sombres impressions. Pourquoi faudrait-il adopter des mesures draconiennes parce que 174 Sikhs sont arrivés sur nos côtes pour envahir le pays, nous a-t-on laissé croire, et qu'ils ont causé un affreux scandale qui a fait la une de nos quotidiens et de nos bulletins de nouvelles? Pendant des semaines et des semaines, le monde était en flammes, et nous, nous construisions un mur de Berlin sur nos côtes pour prévenir que d'autres étrangers, comme ces quelque 175 Sikhs, viennent franchir nos frontières inviolées.

Nous avons déjà oublié que l'arrivée de 150 Tamouls l'année précédente avait suscité chez nous la même réaction. Or nous avons fait face à cette urgence sans adopter un projet de loi C-84. Mais ces gens barbus et enturbanés nous mettaient en danger n'est-ce pas? C'est bientôt le 1<sup>er</sup> novembre et nous sommes toujours en affaires en tant que nation. D'autres situations, en dehors de nos frontières, nous donnent bien davantage à réfléchir que ces gens qui, à tort ou à raison, se sont déclarés réfugiés et que nous aurions pu traiter normalement.

En créant une mesure d'urgence comme le projet de loi C-84, nous faisons mauvaise figure, non seulement vis-à-vis du monde entier, ce qui est peut-être un moindre mal, mais aussi vis-à-vis de nous-mêmes.

Je vous implore donc, honorables sénateurs, de ne pas succomber aux pires instincts qu'a éveillés en nous cette question. Faites pour le mieux. Comme vous êtes de ceux dont le sort ne dépend pas des suffrages, vous pouvez aider à montrer la voie à suivre. Comme je l'ai dit à la Chambre, il vous incombe d'écouter attentivement ceux qui critiquent le projet de loi. Ils

*[Text]*

no less than those who have proposed this type of legislation. You may not see our national needs through their vision, but remember that unless you have some of that vision, none of us will come up seeing 20/20 for Canada.

**The Chairman:** Thank you very much, Rabbi Plaut.

Senator Buckwold, would you lead off the questioning?

**Senator Buckwold:** It is almost shameful that we have to start questioning and spoil the spell that I think most of us have been put under by the articulate, compassionate and intelligent presentation that we have heard from Rabbi Plaut, a man whom we all recognize as one who has made a great contribution to this country in a wide variety of ways.

Just to bring us all down to earth, my question relates to the problem that we face in this country, and that is: How do we reconcile the fact that, although we want to accept refugees who are legitimate, we are faced with the dilemma that a large percentage of the people who come to our shores claiming refugee status are, as you have said, in fact skipping the queue and are not refugees. I think this is what is really bothering Canadians. I have forgotten the figures but I am sure the chairman can advise us as to how many thousands come in claiming refugee status and, as I say, a relatively small percentage of those are, in fact, legitimately entitled to the kind of compassionate and generous reception that Canadians would like to give.

My question is: How do we reconcile this situation? The legislation does not do it. Perhaps Bill C-55 holds the key.

**Rabbi Plaut:** Senator Buckwold, that is, in fact, the crux of the whole matter and I am happy that you led off with that particular question. Surprisingly, the answer is simple. We would not have bogus refugees arriving in Canada in large numbers if we had in place a proper refugee-determination process which would deal with them expeditiously and fairly at the same time.

Without trying to toot my own horn, let me refer you to the report of the Hawks Committee, the Standing Committee on Labour, Immigration and Employment. In my opinion, a version of Bill C-55 that is both fair and expeditious will clear up the claim of any refugee within six months or less. Once that system is in place, senator, it is simply not cost-effective for bogus refugees to come to Canada all the way from Sri Lanka or wherever.

At the present time, they are assured of a minimum of two years' stay—possibly four, sometimes five years—in which case not only can they anchor themselves in this country and get jobs or even establish businesses, but they can marry and have children, and then they may be fairly certain that, if they have been here for five years, they will get a ministerial permit to stay on compassionate grounds.

So, therefore, at the present time it is cost-effective to invest thousands of dollars of savings in a trip, whether by boat or plane or whatever, because, if you can make it to Canada into

*[Traduction]*

aiment le Canada tout autant que ceux qui ont proposé cette mesure législative. Peut-être n'avez-vous pas la même vision de nos besoins nationaux qu'eux, mais sachez que si vous ne partagez pas dans une certaine mesure cette vision, aucun d'entre nous n'arrivera à avoir une vision parfaite du Canada.

**La présidente:** Je vous remercie beaucoup, rabbin Plaut.

Sénateur Buckwold, voudriez-vous poser les premières questions?

**Le sénateur Buckwold:** Il est presque honteux de devoir entamer une période de questions et rompre le charme sous lequel nous avons été tenu par le discours éloquent, judicieux et plein de compassion du rabbin Plaut, un homme qui, nous le reconnaissons tous, a fait, pour le pays et très diverses façons, une énorme contribution.

Pour revenir à des préoccupations terre-à-terre, ma question a trait au problème auquel nous faisons face dans ce pays. Bien que nous voulions recevoir les réfugiés légitimes, nous sommes aux prises avec un grand pourcentage de gens qui ne sont pas de vrais réfugiés, mais qui viennent chez nous réclamer le statut de réfugié pour, en fait, passer avant les autres. C'est ce qui préoccupe réellement les Canadiens, à mon avis. Je n'ai pas les chiffres en tête, mais je suis sûr que le président pourrait nous indiquer combien de milliers d'étrangers réclament le statut de réfugié, alors que seul un pourcentage relativement faible d'entre eux n'aurait en fait légitimement droit au type de bonne et généreuse réception qu'aimeraient leur donner les Canadiens.

Je voudrais donc savoir comment remédier à cette situation? Le projet de loi n'y arrive pas. Peut-être la clé se trouve-t-elle dans le projet de loi C-55.

**Le rabbin Plaut:** Sénateur Buckwold, vous êtes allé droit au cœur de la question et je suis heureux que vous ayez commencé par là. La réponse est étonnamment simple. Nous ne serions pas aux prises avec un grand nombre de faux réfugiés si nous disposions d'un processus de reconnaissance du statut de réfugié qui permettrait d'évaluer rapidement et équitablement la situation des arrivants.

Je ne veux pas vous faire entendre que mon son de cloche et c'est pourquoi je porte à votre attention le rapport du Comité Hawks, le Comité permanent du travail, de l'immigration et de l'emploi. À mon avis, une version à la fois équitable et expéditive du projet de loi C-55 permettra de répondre aux demandes de chaque réfugié en moins de six mois. Une fois que ce processus sera en place, monsieur le sénateur, il ne sera simplement plus rentable pour de faux réfugiés de venir au Canada du Sri Lanka ou d'ailleurs.

À l'heure actuelle, les arrivants sont assurés de pouvoir rester au moins deux, peut-être quatre et parfois cinq ans, au Canada, soit assez longtemps pour pouvoir s'enraciner et non seulement trouver un emploi ou créer une entreprise, mais aussi se marier, avoir des enfants et être pratiquement sûrs, après 5 ans, d'obtenir du ministre le permis de rester au Canada pour des motifs humanitaires.

C'est donc à l'heure actuelle rentable pour un étranger d'investir des milliers de dollars d'économies dans un voyage, en bateau, en avion ou par tout autre moyen de transport, qui



[Text]

this present process, you will be staying a long time. However, if you are processed within six months or less and you are a bogus refugee, that is a very poor investment.

Therefore, senator, the answer to your question is that, if you have proper refugee-determining legislation in place, that will take care of the vast majority of bogus refugees. Of course, we will not take care of all bogus refugees. There are always some people who will climb over the Berlin Wall, even at the risk of being shot. There is no legislation that will ever work 100 per cent. However, it is my belief, and the belief of most experts, that a proper law will solve most of the problems.

**Senator Buckwold:** Thank you, Rabbi Plaut. However, we are not dealing with Bill C-55 today.

**Rabbi Plaut:** Yes, but that still must be the answer.

**Senator Buckwold:** Yes, and obviously this is where the interrelationship comes in. Perhaps you might enlighten us, very briefly and in a few sentences, how that determination will take place, presumably in some foreign countries. For example, how does a refugee from Sri Lanka, or a Sikh or someone from Central America, with the sense of urgency that exists, manage to go through this determination process and the system without generating this kind of criticism that we are unfair, unjust or not living up to our commitments?

**Rabbi Plaut:** As a matter of fact, at the present time the system is not at all unfair; it is simply unwieldy; it has broken down. It was devised for a different time and it is no longer applicable to the new unrest that has broken out in the world and that has made Canada much more of a participant in solving a tiny fraction of that unrest than ever before. In fact, our system is so fair at the present time that it is being run into the ground, and that cannot be cured by instituting an unfair system. However, you can cure it by clearing out the cobwebs and making it an expeditious system, which it is not at the present time.

Our present immigration legislation was able to deal with the 1,000 or 2,000 refugees per year that came to our shores. But, it is unable to deal with the present influx, which is perhaps 6,000 per year. There is now a large backlog of approximately 20,000.

As I said before, senator, Canada is a privileged country. It is privileged even by geography. In this particular respect, we are not a frontline refugee-receiving nation such as Sudan, which is one of the poorest countries in the world and has approximately 150,000 refugees camped in tents who must be assisted. Neither are we a frontline state such as Pakistan, which receives countless hundreds of thousands of Afghans.

**Senator Buckwold:** I was in the camps in Pakistan just a few weeks ago where they claim to have almost three million Afghans.

[Traduction]

le mènera au Canada, le processus actuel lui permettant de rester longtemps dans le pays. Par contre, si les demandes étaient étudiées dans un délai de six mois ou moins, les perspectives seraient beaucoup moins encourageantes pour un faux réfugié.

La réponse à votre question est donc, monsieur le sénateur, que la mise en place d'un régime de reconnaissance du statut de réfugié adéquat règlera la question de la vaste majorité des faux réfugiés. Bien sûr, cette mesure ne les arrêtera pas tous. Il y a toujours des gens qui vont tenter de franchir le mur de Berlin, même au risque d'être abattus. Aucune mesure législative ne règlera totalement le problème. Selon moi, et selon la majorité des experts sur la question, une loi convenable règlera une bonne partie de la question.

**Le sénateur Buckwold:** Je vous remercie, rabbin Plaut. Nous n'étudions toutefois pas le projet de loi C-55 aujourd'hui.

**Le rabbin Plaut:** C'est vrai, mais c'est néanmoins la réponse à votre question.

**Le sénateur Buckwold:** D'accord. C'est de toute évidence là que l'on voit le lien. Peut-être pourriez-vous nous expliquer très brièvement, en quelques phrases, comment se déroulera le processus de reconnaissance, selon toute vraisemblance, dans certains pays étrangers. Par exemple, comment un réfugié du Sri Lanka, un Sikh, ou un arrivant d'Amérique centrale, compte tenu de l'urgence qui existe, parviendra-t-il à franchir les étapes du processus de reconnaissance sans susciter les critiques que nous sommes inéquitables, injustes et que nous ne respectons pas nos engagements?

**Le rabbin Plaut:** À vrai dire, le régime actuel n'est pas du tout inéquitable. Il est simplement peu maniable: il est en panne. Il a été conçu pour une autre époque et n'est pas adapté à la situation mondiale actuelle qui s'est envenimée et qui appelle le Canada à jouer un rôle beaucoup plus actif que jamais auparavant, pour régler une infime partie des problèmes. En fait, notre régime est à l'heure actuelle si équitable que même s'il tombe en désuétude il ne peut être remplacé par un régime inéquitable. On pourrait toutefois remédier à la situation en le débarrassant de ses toiles d'araignée et ne le rendant plus expéditif.

Notre loi actuelle sur l'immigration a été conçue en fonction des 1 000 à 2 000 réfugiés qui s'amaient chez nous chaque année. Elle est maintenant inadéquate pour traiter les demandes des quelques 6 000 nouveaux arrivants chaque année. Environ 20 000 cas sont actuellement en attente.

Comme je l'ai déjà dit, monsieur le sénateur, le Canada est un pays privilégié. Il est même privilégié au niveau géographique. En effet, nous ne sommes pas un État de la ligne de front, comme le Soudan, l'un des plus pauvres pays du monde, qui abrite environ 150 000 réfugiés vivant dans des tentes et qui ont besoin d'aide. Nous ne sommes pas non plus un État de la ligne de front comme le Pakistan qui reçoit des centaines de milliers d'Afghans.

**Le sénateur Buckwold:** J'ai visité, il y a quelques semaines, les camps du Pakistan, qui comptent, dit-on, quelque trois millions d'Afghans.



[Text]

**Rabbi Plaut:** Then, senator, you know much better than I what the situation is there.

However, we in Canada are not in that position. We have a little trickle of refugees compared to those countries. That is why I think it is almost obscene to suggest—as one occasionally hears suggested—that if we do not watch out, we will be trampled under by the unwashed hordes of the Third World.

However, the unwashed hordes cannot quite make it over here to Canada. We are protected in the north by the polar ice cap, in the west and the east by oceans and, lest we forget, in the south by the United States, which is, in fact, a frontline state for refugees.

So what refugees make it here to Canada? Some people who have lived underground in the United States make it to our borders, and the rest come by airplane and a few by boat. That is already a self-selecting process. Today I bought a round-trip ticket from Toronto to Ottawa in order to attend this hearing. There were special reductions on the price of that ticket, firstly because of my age and secondly because it is a same-day return. The price of that ticket was \$284. That is a year's income for most of these families. However, they are in Sri Lanka, and not in Toronto, so their fare would be a little more expensive.

Because of this process of self-selection, the "hoard" will not be more than a trickle. Therefore, I think we can afford to deal with this situation not in terms of an emergency but fairly and compassionately and with some ease.

I approve of some of the principles in Bill C-84. I would like to deal harshly with unscrupulous operators who fleece refugees. I am in favour of that. I think, however, that with the same broom we also sweep out church organizations which try to provide advice, shelter, and many other things. Your question, senator, has given me an opportunity to place Bill C-84 in a different perspective.

**Senator Hébert:** Rabbi Plaut, you mentioned in your presentation that the way we would treat so-called criminals among these refugees is worse than the treatment given to real criminals, and that this bill will fall on that alone.

Could you point to other clauses in the bill which, according to you, are in conflict with the Canadian Charter of Rights and Freedoms?

**Rabbi Plaut:** I must apologize to you, senator; I had not, prior to coming here, seen the version passed by the House of Commons. I am going on my notes regarding the original version introduced in the House of Commons.

I refer you to section 104.1, which, under the signature of the Minister of Employment and Immigration, allows for the

[Traduction]

**Le rabbin Plaut:** Vous connaissez donc leur situation beaucoup mieux que moi, monsieur le sénateur.

Nous ne sommes toutefois pas dans cette position au Canada. Nous n'accueillons qu'un petit nombre de réfugiés comparativement à ces pays. C'est pourquoi il me semble presque obscène de prétendre, comme le font certains, que si nous ne prenons pas de précautions nous allons être piétinés par des hordes d'indésirables provenant du Tiers-monde.

Mais ces hordes d'indésirables ne réussissent même pas à se rendre au Canada. Nous sommes protégés au nord par les glaces polaires, à l'est et à l'ouest par les océans et, ne l'oublions pas, au sud par les États-Unis qui sont, bien plus que notre pays, une terre de rêve pour les réfugiés.

Par conséquent, quelle sorte de réfugiés se présentent à nos frontières? À part quelques personnes qui veulent sortir de la clandestinité dans laquelle elles vivaient aux États-Unis, le reste des réfugiés doivent venir ici par avion et quelques-uns par bateau. Cette contrainte constitue déjà un mécanisme autorégulateur. Aujourd'hui, j'ai acheté un billet aller-retour Toronto-Ottawa pour venir comparaître à votre Comité. Malgré le rabais spécial dont j'ai profité, d'abord en raison de mon âge, et ensuite parce que je pouvais retourner le même jour, le prix du billet était de 284 \$. Or, cette somme représente le revenu annuel de la plupart de ces familles. Et encore, c'est parfois du Sri Lanka, qu'elles partent, et non de Toronto. Leur billet coûte donc légèrement plus cher.

Étant donné ce mécanisme autorégulateur, la « horde » se limitera le plus souvent à une poignée de personnes. Je n'arrive pas à croire que nous ne soyons pas capables d'absorber cette situation, pas parce qu'elle est urgente, mais parce qu'il serait normal que nous fassions appel à notre sens de la justice et de la générosité.

J'approuve certains des principes contenus dans le projet de loi C-84. J'aimerais bien qu'on soit sévère avec ces trafiquants peu scrupuleux qui abusent des réfugiés. J'approuve cette sévérité. Mais je ne vois pas pourquoi on condamne du même coup les Églises qui ne veulent que donner des conseils, un abri et bien d'autres choses aux réfugiés. Votre question, Sénateur, m'a donné l'occasion de replacer le projet de loi C-84 dans une perspective bien différente.

**Le sénateur Hébert:** Rabbin Plaut, vous avez mentionné dans votre exposé que le traitement qu'on accorderait à ces présumés criminels que seraient certains de ces réfugiés serait pire que celui qu'on réserve aux vrais criminels, et qu'à elles seules, ces dispositions suffiraient à rendre ce projet de loi inconstitutionnel.

Pourriez-vous nous signaler d'autres articles du projet de loi qui, à votre avis, contreviennent à la Charte canadienne des droits et libertés?

**Le rabbin Plaut:** Je regrette, sénateur, je n'ai pu prendre connaissance de la version adoptée par la Chambre des communes avant de venir ici. Je m'en réfère à mes notes sur la première version qui a été déposée à la Chambre des communes.

Je parle plus précisément de l'article 104.1 qui, sur la simple signature du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, permet aux agents d'immigration de détenir toute personne deman-

## [Text]

detention of claimants who cannot satisfy immigration officers as to their true identity. So far my hackles are not raised.

The bill then goes on to say that the initial seven-day detention can be stretched to 28 days without a hearing. I consider such a measure excessive, unreasonable, and, I think, in violation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It is certainly a denial of the due process of law. Besides, it endangers bona fide refugees who may not have access to proper documentation, or who can secure it only at great peril. Therefore that section significantly contributes to deterring the arrival of genuine claimants.

That leads me to the remark that I think Bill C-84 is basically aimed as an exclusionary orientation. That is what I find morally to be its major flaw. It is like the Berlin Wall. The Berlin Wall is not there to promote trade between East Germany and other countries; it is there to keep people in. That is an inclusionary wall. We have tried to build Bill C-84 around us to keep people out.

Let me also refer you to section 41, by which the Minister of Employment and Immigration and the Solicitor General can detain and order deported refugee claimants judged to be security threats on the basis of secret evidence. Those claimants will face stricter denials of due process of law and less protection under the charter. The only recourse of the security certificate is to the Federal Court. That court will rule on the merits of the minister's case. That court's hearing is also *in camera*. It seems to me that that throws us back to the Middle Ages, for neither claimant nor counsel can be present and the applicant is given only a summary of the evidence in the certificate.

How would you defend yourself? How would you state your case with such odds against you? I thought we had long ago forsaken provisions of that kind in our more enlightened law courts.

**Senator Hébert:** Would you say that there are also in this bill some conflict with the Geneva Convention which Canada signed? I am referring to the proper identification, which you mentioned a moment ago.

**Rabbi Plaut:** That is a splendid question, to which I cannot give you a definite answer, except to say that even in the House of Commons that was of concern, and they did, I understand, from a quick perusal of the bill, amend the bill in two respects, or at least in two different places by adding the words "in accordance with the convention".

However, that does not remove from the bill the privileges that our own officials have to alter the terms. So I do not believe that the addition—which I think is more for show than

## [Traduction]

dant asile au Canada qui ne fournit pas les pièces nécessaires permettant d'établir son identité. Jusque là, cela me va.

Plus loin, on mentionne que la détention initiale de sept jours peut être prolongée jusqu'à 28 jours sans que la personne puisse être entendue. Je considère que cette mesure est excessive et déraisonnable, et je crois qu'elle contrevient à la Charte canadienne des droits et libertés. Elle constitue à n'en pas douter une négation du droit de la personne à un procès légitime. En outre, elle met en danger la vie des réfugiés de bonne foi qui n'ont pu se procurer les pièces d'identité voulues, ou qui pourraient se les procurer seulement en s'exposant à de grands périls. Par conséquent, cette disposition limite sûrement dans une large mesure le nombre de réfugiés véritables qui pourraient présenter une demande d'asile au Canada.

Cela m'amène à vous signaler que le projet de loi C-84 est fondamentalement, à mon avis, une mesure qui vise à exclure certaines catégories de personnes. Moralement, je trouve cela vicieux. C'est comme le mur de Berlin. Le Mur de Berlin n'est pas là pour favoriser le commerce entre l'Allemagne de l'Est et les autres pays; il est là pour garder la population à l'intérieur du pays. C'est une enceinte. Nous avons essayé de faire du projet de loi C-84 une enceinte, pour restreindre l'accès à nos frontières.

J'aimerais vous parler aussi de l'article 41, qui permet au ministre et au solliciteur général de détenir et de déporter, sous la foi d'éléments d'information confidentiels, tout aspirant réfugié qu'il soupçonne de pouvoir porter atteinte à la sécurité nationale. Le droit de ces personnes à un procès en bonne et due forme y est donc moins bien reconnu que dans le cas des véritables criminels, qui sont mieux protégés par la Charte des droits. Heureusement que l'attestation de sécurité doit être envoyée à la Cour fédérale. Mais ce tribunal rendra sa décision à partir des arguments que lui fournira le ministre, et la cause sera entendue à huis clos. Il me semble que c'est un peu revenir au Moyen-Âge. Ni le plaignant ni son avocat ne peuvent être présents, et on ne donne au demandeur qu'un résumé des éléments contenus dans l'attestation.

Comment pouvez-vous imaginer que quelqu'un puisse se défendre dans les circonstances? Comment le demandeur peut-il assurer sa défense quand autant d'éléments sont contre lui? Je croyais que nous avions depuis longtemps abandonné l'idée de soumettre ce genre de dispositions à nos tribunaux.

**Le sénateur Hébert:** Diriez-vous que ce projet de loi ne respecte pas non plus la Convention de Genève dont le Canada est signataire? Je songe aux exigences d'identification qui sont imposées aux demandeurs, dont vous avez parlé il y a quelques instants.

**Le rabbin Plaut:** C'est une question très pertinente, à laquelle je ne peux pas vous répondre avec assurance. Je dirais cependant qu'il en a été même question à la Chambre des communes, et que c'est après cela, du moins d'après ce que j'ai pu voir brièvement du projet de loi, qu'on a décidé de modifier le projet de loi, au moins à deux endroits, où l'on a ajouté l'expression «conformément à la Convention».

Cela ne fait pas disparaître pour autant le privilège de changer les règles qu'accorde le projet de loi à nos agents d'immigration. Je crois donc que ces mots ont été ajoutés davantage



## [Text]

for essence—of the words “in accordance with the convention” are as effective as they could be if the bill itself stated what are the proper delineations, rather than have a kind of excusing clause. Mind you, what we are saying here is that “it looks as if it is not in accord with the convention”, but we will write in “Nonetheless, we want to assure you that we will read this law as we want to be in accordance with convention.”

May I give you a couple of other examples?

**Senator Hébert:** Please do.

**Rabbi Plaut:** Bill C-55 introduced brand new terminology, but I will let that go. I would have to reread the bill to see in what way the introduction of the terminology “in accordance with the convention” is not as effective as it ought to be. I would urge honourable senators to insist that with regard to the convention—which is part of our law; it is not just a document we signed in Geneva, or some protocol to which we adhere, but has been made part of our present law—that in all respects we should abide by that law. I do not believe, for instance, that what I have discussed before with regard to sections 41 and 104.1 is, in any fashion, in accord with the law.

Furthermore, the refugee Convention states that all refugee claimants must be given an initial hearing within 48 hours to state their case for asylum; but Bill C-84 does not give them that. They are being met at sea by someone—I do not know who; perhaps an RCMP officer, someone from External Affairs, someone from CEIC or a bureaucrat—who will come on board and look the persons over; if you claim you are a senator, for example, they may say that you do not look like a senator and dismiss you. Next time you might try to pose as a refugee, and look like one. A government official—not an independent person with the legal ability and the training to decide on refugee status—independently will make that decision. The decision will be made on board ship. That is in direct contravention of the Convention, and how one could say that that clause can be in accordance with the Convention escapes me.

**Senator Hébert:** We have been told by other witnesses that Bill C-84 will not really prevent false refugees from entering Canada, but will prevent authentic, legitimate or *bona fide* refugees from reaching Canada. It is a strong statement to say that the law would do that, and I would point out that it describes the opposite effect of what seemingly is the government's intention.

**Rabbi Plaut:** I think that kind of concern is proper, because in this area it is not alone what the law says, that is of importance, but what the law signals.

Passing this law will signal that Canada is on its way back to 1939, that we are making a great turnaround to 50 years ago. The stock market tries to turn around to 60 years ago and we are trying, with this bill, to turn the law back 50 years—which is not much of an improvement, I would say. I think it is in Canada's interest to do better than that. The world of 1987 is

## [Traduction]

pour la forme que pour le fond. Ils ne donnent à peu près rien, comparé à ce qu'il en serait si le projet de loi avait établi des limites précises. On s'en est tenu à des termes vagues qui semblent être là pour servir d'excuse. Quoi qu'il en soit, c'est comme si l'on avait voulu faire oublier que le projet de loi n'est pas conforme à la Convention, et rassurer les intéressés en leur disant: «N'ayez crainte, nous l'interpréterons de façon à respecter la Convention».

Voulez-vous d'autres exemples?

**Le sénateur Hébert:** S'il vous plaît.

**Le rabbin Plaut:** Le projet de loi C-55 contient une terminologie tout à fait nouvelle. Je n'en parlerai pas, car il me faudrait relire le projet de loi pour voir dans quelle mesure l'addition de l'expression «conformément à la Convention» est aussi efficace qu'elle devrait l'être. J'inviterais les honorables sénateurs à insister pour que la Convention, qui a été intégrée à notre loi, ne soit pas simplement un document que nous avons signé à Genève, ou un protocole quelconque auquel nous adhérons, mais un engagement qui fait partie intégrante de notre loi actuelle et qu'à tous égards, nous respectons bien cette loi. Je ne crois pas, par exemple, que les mesures dont nous avons discuté plus tôt, celles contenues dans les articles 41 et 104.1, soient absolument conformes à la loi.

Qui plus est, la Convention relative au statut des réfugiés dispose qu'on doit permettre à tous les demandeurs d'asile de se faire entendre dans les 48 heures, ce que ne prévoit pas le projet de loi C-84. On va les rencontrer en haute mer et quelqu'un, je ne sais qui, soit un agent de la GRC soit un fonctionnaire des Affaires extérieures ou d'Emploi et Immigration Canada ou quelque'un d'autre se rendra à bord pour interroger la personne. Si vous prétendez, par exemple, être sénateur, on pourra vous dire que vous n'en n'avez pas l'air et vous renvoyer. La fois suivante vous pourriez essayer de vous faire passer pour un réfugié et y ressembler. Un fonctionnaire du gouvernement, et non une personne indépendante ayant capacité juridique et possédant les connaissances nécessaires pour établir le statut de réfugié, prendra seul à bord cette décision d'un navire. Voilà qui contrevient directement aux dispositions de la Convention et je n'arrive pas à comprendre comment on pourrait dire que cet article respecte la convention.

**Le sénateur Hébert:** D'autres témoins nous ont dit que le projet de loi C-84 n'empêchera pas vraiment les faux réfugiés d'entrer au Canada, mais plutôt les réfugiés authentiques, légitimes ou de bonne foi. C'est beaucoup dire que la loi aura cet effet et, permettez-moi de vous signaler que celle-ci décrit l'effet tout à fait contraire à celui que semble rechercher le gouvernement.

**Le rabbin Plaut:** Je crois que vous avez raison de vous inquiéter parce que, dans ce domaine, ce n'est pas tant ce que la loi stipule que les signaux qu'elle envoie qui sont importants.

En adoptant cette loi, le Canada fera savoir qu'il recule à 1939, qu'il fait une importante volte-face pour se retrouver 50 ans en arrière. Le marché boursier essaie de revenir 60 ans en arrière et nous essayons, avec ce projet de loi, de revenir à une loi d'il y a 50 ans, ce qui n'est pas, à mon avis, une grande amélioration. Je crois qu'il y va de l'intérêt du Canada de faire beaucoup mieux que cela. Le monde de 1987 n'a rien à voir



[Text]

not the world of 1937. Our problems are different and I think Canada is a more mature country.

We are now a multilingual and a multicultural country. We, of course, have always been bilingual, but we are now more than that. More people, by way of heritage programs, are encouraged to be multilingual, but, more important than that, we are a multicultural country, which we were not in 1937.

This country and its citizenship would, I think, like to be open to true refugees. In 1937 we were not open to refugees and we knew that quite well. Our highest government officials said that we had had enough of them and, as you have no doubt heard ad nauseam, with regard to Jews, Mr. Fred Blair, who was the head of our immigration system at the time, when asked how many Jews he would admit to Canada, said, quite openly and strongly, "None is too many."

Now we are beyond that. However, with the passage of Bill C-84, we will artificially be turning the clock back rather than going forward and addressing present needs. The solution, Senator Hébert, to Bill C84, is a better Bill C-55, but, meanwhile, since it is your duty as senators to consider Bill C-84, I would suggest that the many suggestions you have heard with regard to amendments should be taken seriously.

I might say that when I spoke before the House of Commons committee, Senator Buckwold, I received some nice compliments which amounted to exactly nothing. I am not suggesting this will be the case here. Over there I was told, "Good sermon, now let's get on with the business."

Bill C-84 is amendable and you have had enough recommendations to lead me to make these suggestions.

**Senator Doyle:** Rabbi, you spoke of what you described as media hysteria pushing a panic button with the arrival of the Tamils and particularly with the arrival of the Sikhs. You said that one of the apparent consequences of those arrivals is that these pieces of legislation are attempting to put a Berlin Wall around Canada and that some tremendous changes are taking place in the compassionate attitude which most of us believe Canada has towards refugees.

I have difficulty believing that this can be traced primarily to a scare which occurred last summer or believing that the legislation is indeed intended to put a Berlin Wall around Canada. It may be clumsy legislation and it may not be adequate—I do not know—but that is what we are trying to find out.

I would like to ask you how you think the Canadian people would react today, if they learned that there was a large group of refugees aboard a ship approaching the country, who were coming from a country where they were obviously oppressed, in danger and at risk. What do you think would be the attitude of the country? Do you think it would reflect that hysteria which worries you, or do you think that preparations would be made to lay on food for them on the docks, accommodation in

[Traduction]

avec celui de 1937. Les problèmes ne sont pas les mêmes et je crois que le Canada a mûri.

Il est maintenant un pays multilingue et multiculturel. Il a toujours été, il va sans dire, un pays bilingue, mais il est maintenant plus que cela. On encourage plus de gens, au moyen de programmes en matière de patrimoine, à être multilingues. Mais, ce qui est encore plus important, le Canada est un pays multiculturel, ce qu'il n'était pas en 1937.

Ce pays et ses citoyens aimeraient, je crois, ouvrir ses portes aux véritables réfugiés. En 1937, ce n'était pas le cas et nous le savions très bien. Les plus hautes instances de notre gouvernement ont déclaré que nous en avions assez accueilli et, comme vous l'avez sûrement entendu, en ce qui concernait les Juifs, que nous en étions saturés. Lorsqu'on lui a demandé combien de Juifs il admettrait au Canada, M. Fred Blair, qui était alors chargé de notre système d'immigration, a répondu très franchement qu'aucun c'était déjà trop.

Nous n'en sommes plus là maintenant. Toutefois, en adoptant le projet de loi C-84, nous reculerons artificiellement l'horloge plutôt que de progresser et de résoudre le problème actuel. La solution, sénateur Hébert, dans le cas du projet de loi C-84, c'est d'améliorer le projet de loi C-55 mais, en attendant, comme il vous incombe en tant que sénateurs d'étudier le projet de loi C-84, je vous conseille d'accorder une très grande attention aux nombreuses suggestions qui vous ont été faites quant aux amendements à y apporter.

Lors de ma comparution devant le Comité de la Chambre des communes, je pourrais dire, sénateur Buckwold, qu'on m'a adressé de bons compliments qui n'ont absolument rien donné. Je n'insinue pas qu'il en sera de même ici. On m'a dit là-bas: «Quel beau sermon, passons maintenant aux choses sérieuses.»

Le projet de loi C-84 peut être modifié et on vous a soumis suffisamment de recommandations pour m'amener à faire ces suggestions.

**Le sénateur Doyle:** Rabbīn, vous avez parlé de ce que vous avez décrit comme une hystérie des médias qui a semé la panique dans la population avec l'arrivée des Tamouls et plus particulièrement des Sikhs. Vous avez dit que l'une des conséquences apparentes de ces arrivées, c'est que ces projets de loi tentent d'ériger un «mur de Berlin» autour du Canada et que se métamorphose l'attitude compatissante, comme la plupart d'entre nous le croient, que les Canadiens ont à l'égard des réfugiés.

J'ai peine à croire qu'on puisse faire remonter cela, en particulier, à une peur qui a surgie l'été dernier ou que l'on veuille au moyen de ce projet de loi ériger un «mur de Berlin» autour du Canada. Il se peut que ce projet de loi soit maladroit, voire inadéquat, je l'ignore, mais c'est ce que nous tentons de déterminer.

Permettez-moi de vous demander comment, selon vous, réagiraient les Canadiens aujourd'hui s'ils apprenaient qu'un groupe important de réfugiés à bord d'un navire se dirigeaient vers le Canada en provenance d'un pays où ils étaient de toute évidence opprimés et où leur vie était en danger. Quelle serait selon vous l'attitude des Canadiens? Croyez-vous que ce serait l'hystérie qui vous inquiète ou croyez-vous qu'ils se prépareraient à les accueillir en mettant de la nourriture à leur disposi-

[Text]

homes and programs arranged by churches and schools to accommodate them? Do you really believe that there has been an attitudinal change either on the part of the people of the country or on the part of the government of the country?

We are not far away from 1979, when we brought in about 60,000 refugees from Vietnam, a far away place about which we knew very little—sight unseen, not processed at the other end to any extent—but we found that the people were even ahead of the government in terms of urging the government on, and with the government agreeing. We have successfully introduced those people to our society. It is never an easy road; but no one to whom I have spoken at any point has regretted that. In fact, most of the people with whom I have spoken about that think of it as one of our achievements as a country, why we are different from what we were in 1937.

So do you really think that today there is an attitudinal change on the part of the people, that somehow they have been frightened into this, or that the government is trying to frighten them into such an attitude?

**Rabbi Plaut:** Senator, I wish I had a simple “Yes” or “No” answer to that. I realized the moment I mentioned “the media” that “Senator Doyle is going to object to that one.”

**Senator Doyle:** No. I just don’t think that the media is that powerful.

**Rabbi Plaut:** Well, when you were Editor of the *Globe and Mail* I thought you felt differently.

**The Chairman:** There is now a new perspective.

**Rabbi Plaut:** We were deeply associated for a quarter of a century, and I thought that you did pretty well, senator. However, coming to your question, I said at the beginning that I believe that at heart Canadians are compassionate. I believe that really has not changed. That is not eradicated in a moment. You are quite right that eight years ago, or thereabouts, we showed it by our ready acceptance of the strangers.

But 1987 is not 1979. Many things have happened. We were then on a kind of an expansionist upswing in the country to a significant degree. At this time we are pulling in our horns in many ways. Speaking of today, with the economic uncertainty surrounding us, I think there is an additional factor which would restrict the expression of our compassion—I will put it that way. I do not blame the media for doing this. I used the term “media” only to indicate that this was apparently a matter of great concern to our people. I hate to go on record at this point to tell you how it was helped along. I have a personal feeling as to how a situation was exploited and by whom—but for me to sit here in the witness chair and to cast stones is really not helpful, because I think that we have to go on rather than go back. We have to go forward rather than castigate one another.

But I need hardly tell you, senator—who has a long libertarian tradition to his credit—that we have elements in our

[Traduction]

tion au quai, en leur offrant le gîte chez eux et en mettant sur pied des programmes de concert avec les églises et les écoles pour les abriter? Croyez-vous vraiment à un changement d’attitude de la part de la population ou du gouvernement canadiens?

Quelques années seulement nous séparent de 1979, alors que nous avons fait entrer 60 000 réfugiés du Viêt-nam, un pays très éloigné dont nous connaissions très peu de choses, que nous n’avions jamais vus et qui n’ont fait l’objet d’aucune enquête avant de partir. Nous nous sommes toutefois rendus compte que les gens ont même précédé le gouvernement et l’ont pressé d’agir, ce qu’il a fait. Nous avons réussi à les intégrer à notre société. Ce n’est jamais chose facile, mais personne à qui j’en ai parlé jusqu’à maintenant le regrette. En fait, la plupart d’entre elles estiment qu’il s’agit là d’un des accomplissements de notre pays et d’une des raisons qui expliquent pourquoi nous sommes différents de ce que nous étions en 1937.

Ainsi, croyez-vous vraiment que les gens ont aujourd’hui changé d’attitude, qu’ils ont fait cela sous le coup de la peur, pour une raison ou pour une autre ou que le gouvernement essaie de les intimider?

**Le rabbin Plaut:** Sénateur, j’aimerais pouvoir répondre par un simple oui ou non. Je me suis rendu compte dès que j’ai parlé «des médias» que le sénateur Doyle allait s’opposer.

**Le sénateur Doyle:** Non. Je ne crois tout simplement pas que les médias soient aussi puissants.

**Le rabbin Plaut:** Eh bien! lorsque vous étiez directeur du *Globe and Mail*, je crois que vous pensiez autrement.

**La présidente:** La perspective n’est plus la même maintenant!

**Le rabbin Plaut:** Nous avons été profondément associés pendant un quart de siècle et je crois que vous avez très bien réussi, sénateur. Toutefois, pour en venir à votre question, j’ai dit au début que je crois qu’au fond les Canadiens sont compatissants et cela n’a pas vraiment changé. On ne fait disparaître un tel sentiment du revers de la main. Vous avez tout à fait raison de nous rappeler qu’il y a environ huit ans, nous l’avons montré en acceptant facilement des étrangers.

Mais 1987 n’a rien à voir avec 1979. De nombreuses choses se sont passées. Ce fut une très grande période d’expansion pour le Canada. Pour l’instant nous diminuons notre ardeur à bien des égards. Aujourd’hui, étant donné l’instabilité de l’économie, disons que je crois qu’un facteur additionnel limiterait l’expression de notre compassion. Je ne blâme pas les médias. J’ai utilisé l’expression «média» uniquement pour indiquer que cette question semblait préoccuper énormément les Canadiens. Je déteste devoir maintenant dire comment on l’a fait avancer. J’ai une idée de la façon dont on a exploité la situation et du coupable, mais j’estime qu’à titre de témoin il n’est pas utile que je rejette le blâme sur quelqu’un et que nous devons progresser plutôt que de revenir en arrière. Nous devons aller de l’avant plutôt que de nous blâmer mutuellement.

Mais je n’ai pas besoin de vous dire, sénateur, vous qui préchez depuis longtemps des doctrines libertaires, que nous avons



## [Text]

population, that we spawned, of racial prejudice. We had 5,000 Portuguese come to this country as evident bogus refugees. They claimed that they were Jehovah's Witnesses when 99 per cent of them had no idea of what a Jehovah's Witness might be. They said that the Jehovah's Witnesses were persecuted in Portugal, which simply is not so. That can easily be established. They arrived here and there was not a peep. But for some reason the 150 Tamils were different.

As I say, I have my own feelings about this. It is not just whether the law was abused, but also who abuses the law, which sometimes plays a role; and also when it is done and what the circumstances are. If you asked me today "Has the basic orientation of the Canadian people changed?", my answer would be "No." However, if you asked me whether today I believed that they might give a more restrictive expression to that sense of compassion, under the circumstances prevailing both economically and politically—on this day, October 28—I would say "Probably."

So how we feel about a matter and how we act on it under particular circumstances may not necessarily be the same thing. I would like honourable senators to act more on the long-range vision of the Canadian people rather than on what I would like to consider to be a temporary backlash existing because of the variety of circumstances, economic and political, and malinformation. Someone less charitable than I might even call it disinformation, but I do not wish to say that at this time.

So my answer is rather like the story of the rabbi who was approached by a quarrelling couple. The man poured out his heart before the rabbi, telling him what a terrible, slovenly and lazy wife he had. The rabbi said "You are right"; whereupon the woman said "You haven't heard my story yet." She told the rabbi what a terrible husband he was—a runaround, gambler, and so on. The rabbi said "You are right"; whereupon the sextant said to the rabbi "How can you say that the husband is right and that the wife is right?" The rabbi turned to the sextant and said "You are right too." Sometimes contradictory statements may actually prove to happen at the same time without cancelling each other out. It is a very roundabout answer to a very good question.

**Senator Doyle:** You said there was a great deal of difference between 1979 and 1987. On that I am willing to agree with you. Would one of the factors be that—I wish Senator Kelly were here—if, during that period of time, there had not been a greater degree of terrorism than we had experienced just before 1979—or, if it is not a larger degree, the risks involved in terrorism have been made more apparent to us, particularly in countries where there are conflicts—that our attitude toward the Tamils might perhaps have been coloured by the knowledge that they were coming from a desperate war situation, and that the Sikhs were coming from another desperate war situation? Neither the Tamils nor the Sikhs were any stranger to us than the Vietnamese had been. However, now they were coming from countries where there was dislocation;

## [Traduction]

engendré dans notre population des préjugés raciaux. Nous avons accueilli au Canada 5 000 Portugais qui étaient de faux réfugiés notoires. Ils ont prétendu être des témoins de Jéhovah alors que 99 p. 100 d'entre eux n'avaient aucune idée de ce que cela pouvait être. Ils ont déclaré que ce groupe était persécuté au Portugal, ce qui n'est tout simplement pas le cas et on peut facilement le prouver. Ils sont arrivés ici sans que personne ne proteste. Mais, pour quelque raison, il n'en a pas été ainsi pour les 150 Tamouls.

Je le répète, j'ai ma propre idée là-dessus. Il ne s'agit pas seulement de déterminer s'il y a eu infraction à la loi, mais de savoir qui est impliqué, une distinction qui entre parfois en ligne de compte. Il faut également se demander quand l'infraction a été commise et dans quelles circonstances. Si vous me demandez aujourd'hui: «La position fondamentale des Canadiens a-t-elle changé?» Je répondrais: «Non». Si vous me demandiez toutefois, si je crois qu'ils pourraient aujourd'hui faire preuve de moins de compassion, étant donné le climat économique et politique, en ce 28 octobre, je répondrais: «Probablement».

Ainsi, ce que nous ressentons devant une situation et notre façon d'y réagir dans des circonstances particulières peut ne pas nécessairement être la même chose. J'aimerais que les honorables sénateurs agissent davantage en se fondant sur la grande ouverture d'esprit des Canadiens plutôt que sur ce que j'aimerais considérer comme un ressac temporaire attribuable à diverses circonstances, économiques et politiques et à une mauvaise information. Quelqu'un de moins charitable que moi pourrait même aller jusqu'à parler de «désinformation», mais je ne veux pas employer cette expression pour l'instant.

Ainsi ma réponse ressemble un peu à l'histoire du rabbin à qui s'était adressé un couple qui se disputait. L'homme s'est confié au rabbin en lui disant quelle femme épouvantable, débâillée et paresseuse il avait. Le rabbin lui a répondu: «Tu as raison». La femme lui a alors dit: «Vous n'avez pas encore écouté mon histoire.» Elle s'est ensuite confié au rabbin en lui disant quel terrible mari elle avait—un coureur, un joueur et ainsi de suite. Le rabbin lui a répondu «Vous avez raison», sur quoi le sacristain a dit au rabbin: «Comment pouvez-vous dire que le mari a raison et que l'épouse a raison?» Le rabbin s'est alors tourné vers le sacristain et lui a répondu: «Vous avez également raison.» Il peut arriver que l'on fasse en même temps des déclarations contradictoires qui ne s'annulent pas. C'est une façon compliquée de répondre à une très bonne question.

**Le sénateur Doyle:** Vous avez dit qu'il existait une très grande différence entre 1979 et 1987. Je suis prêt à en convenir. L'un des facteurs ne serait-il pas que—j'aimerais que le sénateur Kelly soit ici—si, au cours de cette période, il y avait eu plus d'actes de terrorisme que juste avant 1979, ou, s'il n'y en avait pas eu plus, et que les risques que pose le terrorisme nous aient été rendus plus apparents, surtout dans les pays où sévissent des conflits—notre attitude envers les Tamouls aurait pu être influencée en sachant qu'il venaient d'un pays où sévit une guerre sans issue et envers les Sikhs qui venaient d'un pays où la situation est tout aussi désespérée? Les Tamouls ou les Sikhs ne sont pas plus étrangers pour nous que ne l'avaient été les Vietnamiens. Toutefois, ils nous viennent maintenant de pays démantelés que le terrorisme bouleverse. Peut-être cela



[Text]

and where terrorism was part of that dislocation. So perhaps that might have been a factor, just as much as racial prejudice was a factor.

**Rabbi Plaut:** I will admit that this no doubt was a contributory factor in many people's minds. After all, for all we know, that other person whom we do not know may be a hidden terrorist. However, with respect to media coverage, I do not want to cast the media as the bad boys in this regard because they have also given a great deal of fair play to counter-arguments. I have been on *Canada AM* often enough and have written enough papers in *Macleans* and so on to know that the other side has not been silenced.

Nonetheless, in retrospect, I do not feel free to state on the record all that I think I know. However, I will be happy at any time to talk to you personally, off the record.

You will remember the time when the Sikhs came to Canada. I think the majority of them had no papers, but the question of terrorism did arise and, I think, focused on four or five of them. In fact, one of them, I believe, had made the remark that he would gladly kill if given the opportunity—or at least this remark was attributed to him. There was a great deal of understandable news coverage of those potential terrorists and a great deal of attention was paid, for a number of days, to the investigation being carried on by the RCMP and other officials.

However, after a while we got off that subject and I think the public never really learned that, so far as we could determine, those people could not be classified as terrorists. However, that scare coloured and tainted the whole image; so I think you are quite right.

**The Chairman:** I know that Senator Spivak has a question, followed by Senator Robertson.

Perhaps I might bootleg on that last question and ask my question in a slightly differently context. I must say that I have felt, on more than one occasion, that I wished there were a way in which people who come to Canada could leave behind their quarrels. It is not so much that Canadians are looking at one particular terrorist, or worrying about an individual, but that we hope that people who come to Canada will come here to be Canadians and will leave their ancient quarrels behind in whatever country they may have come from. I think that is a concern of a great many people. Unfortunately, in today's world, that involves a great many people of different colour rather than, as you mentioned, people such as the Portuguese who have come as immigrants in large numbers. They have no recent history of turmoil at home and they have become fairly responsible and hard-working citizens.

Perhaps, Rabbi Plaut, you could comment on my point and tell me if there is any way that we can cope with that kind of attitude among Canadians.

**Rabbi Plaut:** Madam Chairman, I wish I had an easy answer for that, but we are who we are and we come with our mental and historical baggage. However, the longer we are in the country the more likely it is that the baggage will become smaller.

[Traduction]

constitue-il un facteur, tout comme les préjugés raciaux autrefois.

**Le rabbin Plaut:** J'admets que cela représente certainement un facteur, dans l'esprit des gens. Après tout, rien ne nous dit que cette personne que nous ne connaissons pas n'est pas un terroriste. Toutefois, en ce qui concerne les médias et leurs reportages je ne veux pas les dénigrer car ils ont joué dans les règles et apporté beaucoup de contre-arguments. J'ai participé à l'émission *Canada AM* suffisamment souvent et j'ai publié suffisamment d'articles dans le *Macleans*, par exemple, pour savoir qu'on n'a pas forcé l'autre côté à se taire.

Quoi qu'il en soit, en rétrospective, je ne me sens pas libre de déclarer tout ce que je crois savoir. Mais je serais heureux de vous en parler à un autre moment, confidentiellement.

Vous vous souviendrez de l'époque où les Sikhs sont arrivés au Canada. Je crois que la majorité d'entre eux n'avaient pas de papiers; la question du terrorisme a effectivement été soulevée et on en a soupçonné quatre ou cinq. En fait, a fait remarquer je crois que l'un de ceux-là qu'il n'hésiterait pas à tuer s'il en avait l'occasion, du moins lui a-t-on attribué ce commentaire. Les médias se sont, bien entendu, beaucoup intéressés à ces terroristes potentiels pendant quelques jours tout comme à l'enquête qu'effectuaient la GRC et d'autres autorités.

Toutefois, après quelque temps, la question a perdu de son intérêt et je crois que la population n'a jamais su que ces gens ne pouvaient être considérés comme des terroristes, du moins dans la mesure qu'il nous était possible de le déterminer. Toutefois, cette frayeur a teinté la réputation de ces Sikhs et c'est pourquoi je crois que vous avez raison.

**La présidente:** Je crois que le sénateur Spivak voudrait vous poser une question, et puis la sénatrice Robertson.

Peut-être me permettrez-vous de reposer cette dernière question différemment. J'admets avoir souhaité plus d'une fois qu'on trouve un moyen de permettre aux nouveaux immigrants de laisser derrière eux leurs querelles. Ce n'est pas tant que les Canadiens craignent un terroriste en particulier mais espèrent surtout que ceux qui viennent au Canada ont l'intention de devenir Canadiens et de laisser derrière eux leurs vieilles querelles, quel que soit le pays d'où ils viennent. Je crois que c'est ce qui préoccupe beaucoup de gens. Malheureusement, dans le monde d'aujourd'hui, nous accueillons des peuples et des races différents plutôt que, comme vous l'avez fait remarquer, un seul peuple, comme les Portugais qui ont immigré en grands nombres. Leurs pays n'a pas récemment connu des bouleversements et ils sont devenus des citoyens relativement responsables et travailleurs.

Peut-être, rabbin Plaut, pourriez-vous commenter mon point et me dire si nous pouvons changer cet aspect de la mentalité canadienne.

**Le rabbin Plaut:** Madame la présidente, j'aurais aimé pouvoir bien répondre mais nous sommes qui nous sommes et nous nous amenons avec tout notre bagage mental et historique. Toutefois, plus de temps nous passerons dans le pays et plus ce bagage s'allègera.

[Text]

**The Chairman:** I hope so. Senator Spivak?

**Senator Spivak:** Madam Chairman, I am feeling the pressure of time. I would hope that when Rabbi Plaut returns I will be able to ask the question I that I really want to ask, which is what he thinks is the proper refugee determination process.

However, since time is short, Rabbi Plaut, I will ask you a couple of quick questions which have arisen from some of your remarks. You spoke about the flawed spirit of the bill, and I wonder what you meant by that. It certainly cannot refer to the objectives of C-84, because all of its critics have said that the objective is to preserve the rights of persons in genuine need of access and to prevent or control widespread abuse. Many of the witnesses who have appeared before this committee have agreed with those objectives.

However, the question of implementation arises and how those objectives are met. In relation to that, I have a couple of quick questions.

First, you said that the bill had an exclusionary orientation. From some of the witnesses we have heard it seems that those who will be excluded are the bogus refugees. In fact one witness predicted that if Bill C-84 passed bogus refugees would be coming from Hong Kong. I wonder whether you agree with that statement.

My second question is with respect to your statement that there is a simple refugee-determination process which would deal with this situation. My question is: If it is so simple and leaps immediately to mind, and if that alternative suggests itself so clearly, why was it not pursued?

My third question relates to the fact that you were very sketchy in your history of what happened after the report of the Hawks Commission was presented in 1986. Obviously Bills C-84 and C-55 do not reflect the recommendations of the Hawks Committee. Can you tell me what happened in the interim?

**Rabbi Plaut:** Senator, if I could take your questions in reverse order, I will say that both you and I will have to be very patient in awaiting an answer to that question when, God and the Senate willing, I will return.

With respect to Bill C-55, forgive me if I do not answer that question. Again, that is a complex subject. However, with regard to Bill C-84, which I have been addressing today, let me put it this way: I will repeat what I said before, that Bill C-84, in my opinion, sends the wrong signal, even though what it tries to do is something of which I basically approve. What it needs, therefore, are some remedial amendments so that, firstly, it is in accordance with the Charter of Rights; secondly, it is in accordance with our obligations under the Convention; and, thirdly, it does not signal exclusionary objectives, which it should not do. I might add that I think it did not mean to do that, but this bill is like a large cannon shooting at a very small target, and that is what has brought about this situation.

When I spoke earlier of a "Berlin Wall", honourable senators will understand that I spoke with some excess of imagination and metaphor.

[Traduction]

**La présidente:** Je l'espère. Sénateur Spivak?

**Le sénateur Spivak:** Madame la présidente, je sens que le temps presse. J'espère que lorsque le rabbin Plaut reviendra je pourrai lui poser la question qui me tient à coeur, à savoir quel devrait être, à son avis, un processus convenable de sélection des réfugiés.

Toutefois, comme nous manquons de temps, rabbin Plaut, je ne poserai que quelques questions brèves que m'ont inspirées vos remarques. Vous avez parlé des imperfections du projet de loi et je me demande ce à quoi vous pensez. Il ne peut certainement pas s'agir des objectifs puisque tous ses critiques ont déclaré que l'objectif consiste à préserver les droits des personnes qui ont véritablement besoin du Canada et à prévenir ou à contrôler l'abus généralisé. Beaucoup des témoins qui ont comparu devant le Comité ont approuvé ces objectifs.

Mais c'est là que se pose le problème de la mise en application et de réalisation de ces objectifs. C'est à cet égard que j'aimerais vous poser quelques brèves questions.

Premièrement, vous avez dit que le projet de loi accusait une tendance à l'exclusion. D'après certains des témoins que nous avons entendus, il semblerait que les faux réfugiés seraient exclus. En fait, un témoin a même prédit qu'advenant l'adoption du projet de loi C-84, de faux réfugiés nous arriveraient de Hong Kong. Je me demande si vous êtes d'accord.

Ma deuxième question porte sur le processus de détermination des réfugiés qui, d'après vous, suffirait à régler la situation. Si le processus est si simple et qu'il est la première chose qui nous vient à l'esprit et si cette option est si évidente, pourquoi donc ne l'adoptons-nous pas?

Enfin, vous avez été très sommaire dans votre description des événements qui ont suivi le dépôt du rapport de la Commission Hawks, en 1986. Manifestement, les projets de loi C-84 et C-55 ne tiennent pas compte des recommandations de la Commission. Pouvez-vous me dire ce qui s'est produit entre-temps?

**Le rabbin Plaut:** Sénateur, si vous me permettez de répondre à vos questions dans l'ordre inverse, je vous dirai que vous et moi devons patienter pour connaître la réponse et attendre que je revienne, s'il plaît Dieu et au Sénat.

Quant au projet de loi C-55, j'espère que vous me pardonneriez de ne pas répondre à cette question. Cette question est, elle aussi, complexe. Toutefois, en ce qui concerne le projet de loi C-84, dont j'ai parlé aujourd'hui, je ne peux que vous répéter ce que j'ai déjà dit. À mon avis, le projet de loi C-84 donne une fausse idée de la situation, même si j'approuve globalement son objectif. Par conséquent, il faut le modifier de façon que, un, il soit conforme à la Charte des droits, deux, il soit conforme aux obligations que nous avons contractées en vertu de la convention et, trois, que ses objectifs ne tendent pas à exclure. J'ajouterais que, involontairement sans doute, ce projet de loi fait penser à un gros canon qui vise une très petite cible, et c'est ce qui a provoqué la situation que nous connaissons.

Tout à l'heure, en parlant du mur de Berlin, les honorables sénateurs comprendront que je me sois exprimé avec, dirions-nous, un excès d'imagination et de métaphore.



[Text]

I know there was another question, senator. However, I have got carried away with my own rhetoric.

**Senator Spivak:** The question I wanted to ask was whether one of the main purposes of this legislation was to keep out the bogus refugees. We were told by one witness that even if Bill C-84, as it now stands were passed with no amendment, it will not prevent people without documents from coming to Canada. They might come from Hong Kong. The witness even said, "I predict that this will not stop the flood of bogus refugees at all." I find that strange, if that is a true criticism.

**Rabbi Plaut:** That is probably true. It is difficult to project precisely what will happen tomorrow, because after you pass bill X, Y and Z a new event will erupt on the world scene that will roll all of this into a heap of rubbish. New conditions will arise in the world which will face us with new needs which we will then have to tackle. So we make plans as best as we can.

I would like to add again that everything that we do—taking up on Senator Doyle's question—should reflect our real spirit and we should not hide behind something which has emergency, draconian aspects.

When I first appeared before the House of Commons committee the emergency was at hand. Well, that emergency somehow passed. Remember that we scoured the sea with our destroyers to find refugees—and, alas, we were unsuccessful. I hope that given some more tangible targets our navy would do a heck of a lot better.'

May I indicate, with an apology, that however I respond, I will have to be brief since I have a plane to catch.

**Senator Robertson:** I have one comment to make and a question which is supplementary to Senator Doyle's comments and questions.

In your response to Senator Doyle in comparing 1979 and 1987, you were looking at reasons for a different climate for receiving refugees, as you perceived it.

One of the factors that you identified and repeated a few times was economic. I would have to discount the last two weeks, because when Bill C-84 was introduced the country's economy was better than it had been for some time. In 1979—and in fact again—we were just peaking out from a deep depression. I found that a curious observation, because, if you look at Toronto and southern Ontario, where a large number of immigrants reside and where there is a large, multicultural mosaic, to all intents and purposes there is very little unemployment.

I would like to have an interpretation of your remarks regarding how the economy today, which is in such good and sound condition, reflects negatively on the social attitude relative to immigration and refugee status.

**Rabbi Plaut:** Senator Robertson, again I will answer in a somewhat paradoxical fashion.

First, I will go back to Senator Doyle's earlier question about how I would view the matter today. That would have to

[Traduction]

Je sais que vous aviez une autre question, sénateur. Mais je me suis laissé aller à ma propre rhétorique.

**Le sénateur Spivak:** Je voulais vous demander si l'objet premier de ce projet de loi consistait à repousser les faux réfugiés. Un témoin nous a dit que, même si l'on adoptait le projet de loi C-84, sans amendement, on n'empêcherait quand même pas ces gens d'entrer au Canada sans document. Ils pourront venir de Hong Kong. Ce témoin a même dit: «Je prévois que cela ne mettra pas du tout fin au flux des faux réfugiés. Cela me paraît étrange.

**Le rabbin Plaut:** C'est probablement vrai. Il est difficile de prévoir précisément ce qui arrivera demain parce que, après que vous aurez adopté les projets de loi X, Y et Z, un nouvel événement éclatera sur la scène internationale qui vous forcera de déchirer en mille morceaux ces textes législatifs. De nouvelles conditions surgiront dans le monde et nous devront faire face à de nouveaux besoins. C'est pourquoi nous essayons de faire des plans de notre mieux.

J'aimerais ajouter une fois de plus que tout ce que nous faisons—pour revenir à la question du sénateur Doyle—devrait refléter notre véritable esprit plutôt que le camoufler derrière une mesure d'urgence qui a des aspects draconiens.

Lorsque j'ai comparu la première fois devant le comité de la Chambre des communes, on était en pleine crise. Eh bien!, cette crise s'est maintenant quelque peu calmée. Souvenez-vous, nous avons passé l'océan au peigne fin avec nos destroyers pour trouver des réfugiés, sans succès hélas! J'espère que, si les cibles sont plus palpables, notre Marine fera un meilleur travail!

Je dois avec regret vous signaler que, quelle que soit la question qu'on me posera, je devrais être bref car je dois prendre un avion.

**Le sénateur Robertson:** Je voudrais faire un seul commentaire et ajouter une question à celle du sénateur Doyle.

Dans votre réponse au sénateur Doyle, lorsque vous comparez 1979 et 1987, vous avez signalé les raisons pour lesquelles, à votre avis, notre attitude face aux réfugiés était différente.

Vous avez plusieurs fois mentionné l'économie comme l'un des principaux facteurs. Je ne devrais pas tenir compte des deux dernières semaines car, lorsqu'on a présenté le projet de loi C-84, l'économie du pays était en meilleur état qu'elle l'a été depuis quelque temps. En 1979, nous sortions à peine d'une grave crise économique, encore une fois. Cette observation me paraît étrange car, si vous regardez Toronto et le sud de l'Ontario, où habitent un grand nombre d'immigrants et où la mosaïque multiculturelle est très présente, le chômage a pour ainsi dire disparu.

J'aimerais que vous m'expliquiez plus à fond pourquoi, à votre avis, l'économie d'aujourd'hui, alors qu'elle est si saine et solide, influence négativement l'attitude de la société envers les immigrants et aux réfugiés.

**Le rabbin Plaut:** Sénatrice, je devrai vous répondre ici encore d'une façon quelque peu paradoxale.

Tout d'abord, j'aimerais répondre au sénateur Doyle qui m'a demandé comment j'envisageais la chose aujourd'hui. Il faut



*[Text]*

take into account our present situation. We act on certain matters from disparate motives. When we are in trouble economically we fear that others will make it worse. Strangely, however, on occasion, when things are going well, and yet there is in the background of our minds an anxiety, it may not stay that way. We would like to have as little change as possible, and to keep it that way.

If I had the ear of the Canadian people, I would try to tell them that refugees and immigrants make for wealth. But somehow you will find that in the argument of many people, according to the polls taken at the time to see why they supported these bills, they felt that refugees would ruin the country economically or would at least set us back. When it comes to matters of this kind, we do not really deal with facts, we deal with feelings. In that sense it is like the stock market. Psychology it is, in itself, a dynamic force in its own right. How people feel about themselves is perhaps part of the answer.

That is an unsatisfactory response, because not every poll is in itself a reflection of facts, but frequently represents racial feelings and nothing much more. I apologize for being so vague in my response.

**Senator Robertson:** Perhaps we will have an opportunity to pursue these matters again on Bill C-55.

**Rabbi Plaut:** I would like that.

**Senator Robertson:** I doubt that the attitude of Canadians is very much different today from what it was in 1979 relative to the fear of someone else pushing them aside.

**Rabbi Plaut:** Yes.

**Senator Robertson:** Certainly that is wrong, and we all know that. I see nothing to indicate that the feeling is stronger or broader today than it would have been before. However, we will discuss that later.

**The Chairman:** Thank you.

**Rabbi Plaut:** Thank you for your courtesy, Madam Chairman, and thank you all.

**The Chairman:** Thank you, Rabbi Plaut. We will be happy to invite you again when we discuss Bill C-55. Thank you.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

pour cela tenir compte de notre situation actuelle. Les mobiles de nos actes sont plutôt divers. Lorsque nous avons des troubles économiques, nous craignons que d'autres viennent empirer la situation. Toutefois, à l'occasion, lorsque tout va bien, nous craignons quand même que ça ne dure pas. Nous préférierions que rien ne change.

Si la population canadienne voulait m'entendre, je lui dirais que les réfugiés et les immigrants contribuent à accroître la richesse du pays. Mais, bon nombre des gens qui ont répondu aux sondages que l'on a effectué à l'époque pour déterminer s'ils étaient en faveur des projets de loi ont répondu que ces immigrants mèneraient le pays à la ruine économique ou nous feraient régresser. Lorsqu'il est question de choses de ce genre, ce ne sont pas des faits mais des sentiments qui sont exprimés. C'est un peu comme la bourse. La psychologie est, elle-même, une force dynamique. La façon dont les gens se perçoivent nous donne peut-être un élément de réponse.

Mais c'est une réponse insatisfaisante, car tous les sondages ne sont pas un reflet de la vérité mais souvent l'expression de préjugés raciaux et rien de plus. Vous me pardonnerez d'avoir été si vague dans ma réponse.

**Le sénateur Robertson:** Peut-être aurons-nous l'occasion de poursuivre notre discussion sur le projet de loi C-55.

**Le rabbin Plaut:** Je l'espère.

**Le sénateur Robertson:** Je ne crois pas que l'attitude des Canadiens a beaucoup changé depuis 1979 en ce qui touche la crainte que quelqu'un d'autre prenne leur place.

**Le rabbin Plaut:** Effectivement.

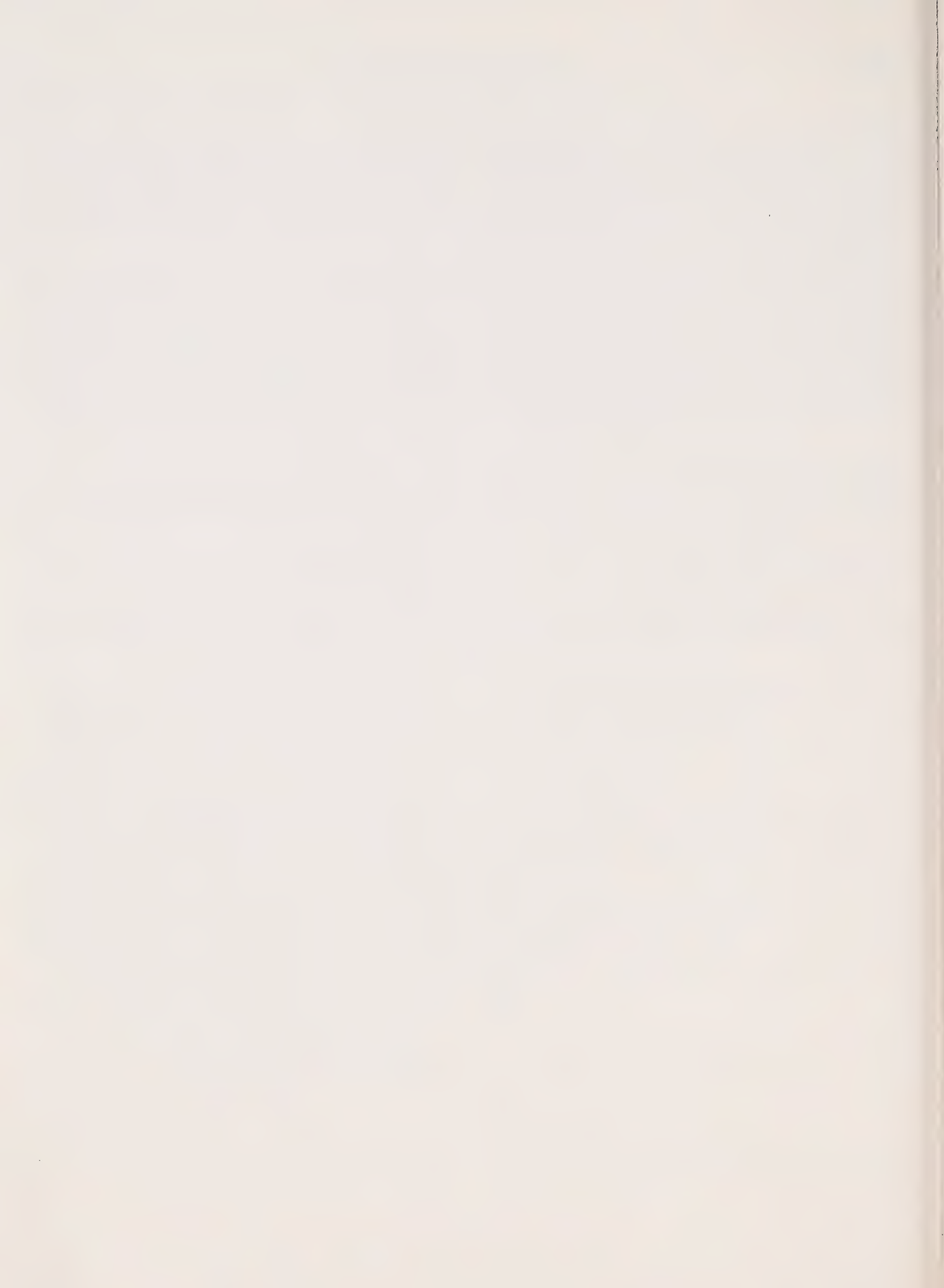
**Le sénateur Robertson:** Ils ont certainement tort et nous le savons tous. Rien ne semble indiquer que ce sentiment est plus fort ou généralisé aujourd'hui qu'il ne l'était auparavant. Mais nous en discuterons plus tard.

**La présidente:** Je vous remercie.

**Le rabbin Plaut:** Je vous remercie de votre courtoisie, madame la présidente, et je vous remercie tous.

**La présidente:** Merci à vous, Rabbin Plaut. Nous serons heureux de vous inviter une nouvelle fois pour discuter du projet de loi C-55. Merci.

Le Comité ajourne ses travaux.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the Holy Blossom Temple:*  
Rabbi W. Gunther Plaut.

*Du Temple Holy Blossom:*  
Le rabbin W. Gunther Plaut.

AI  
C 24  
L 32



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Thursday, October 29, 1987

Le jeudi 29 octobre 1987

**Issue No. 40**

**Fascicule n° 40**

**Fifteenth proceedings on:**

**Quinzième fascicule concernant:**

Consideration of Bill C-84 "An  
Act to amend the Immigration Act, 1976  
and the Criminal Code in  
consequence thereof"

---

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'immigration de 1976  
et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel»

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Haidasz
Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Flynn	*MacEachen (or Frith)
Gigantès	*Murray (or Doody)
Grafstein	Robertson

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente*: L'honorable Joan Neiman

*Vice-président*: L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Haidasz
Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Flynn	*MacEachen (ou Frith)
Gigantès	*Murray (ou Doody)
Grafstein	Robertson

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 29, 1987  
(51)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:40 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Flynn, Gigantès, Haidasz, Hébert, Neiman, and Robertson (8).

*Other Senator present:* The Honourable Senator Spivak (1).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Canadian Jewish Congress:*

Ms. Dorothy Reitman, National President;

Mr. Ian Kagedan, Assistant National Executive Director;

Mr. Herb Abrams, National Executive Director, Jewish Immigrant Aid Services of Canada; and

Professor Fred Zemans, Chairman, Law and Social Action Committee.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987, resumed consideration of Bill C-84 intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof".

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:10 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Andrew N. Johnson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 OCTOBRE 1987  
(51)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 40 sous la présidence de la sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Flynn, Gigantès, Haidasz, Hébert, Neiman et Robertson (8).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Spivak (1).

*Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*Du Congrès canadien des Juifs:*

Md. Dorothy Reitman, présidente nationale;

M. Ian Kagedan, directeur exécutif national adjoint;

M. Herb Abrams, directeur exécutif national, «Jewish Immigrant Aid Services of Canada»; et

Professeur Fred Zemans, président, «Law and Social Action Committee».

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité reprend l'étude du Projet de loi C-84, «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

A 11 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 29, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are pleased to have with us this morning members of the Canadian Jewish Congress. Mrs. Dorothy Reitman is the National President of that organization and will introduce her colleagues. Please proceed, Mrs. Reitman.

**Ms. Dorothy Reitman, National President, Canadian Jewish Congress:** I first want to thank senators for the opportunity extended to us to come here this morning. This committee is discussing an issue that is of great concern to the Canadian Jewish Congress. We have been very much aware of the breakdown of the system and are concerned, as are other Canadians, about the system laying itself open to abuse. We agree that new legislation ought to be drafted, but are concerned about the two bills which have been tabled in this regard, Bills C-55 and C-84. We do not want to see any genuine refugees fall between the cracks, so to speak. I can say quite honestly that we are very seized with this. The members of the Jewish community in their own history have unfortunately suffered as victims. We would not want to see other people have a similar fate.

With me this morning is Mr. Ian Kagedan, Assistant National Executive Director of the Canadian Jewish Congress and Mr. Herb Abrams, the National Executive Director of our Jewish Immigrant Aid Society. In the empty seat will be Fred Zemans, Chairman of our Law and Social Action Committee. I will first call upon Mr. Kagedan to make his presentation.

**Mr. Ian Kagedan, Assistant National Executive Director, Canadian Jewish Congress:** Honourable senators, the United Nations designated 1987 as the International Year of the Homeless. I think we are all cognizant of the sad reality of today's world and the obvious problem of refugees generated in unprecedented numbers, with thousands of people fleeing warfare and oppression. These refugees, as we all know, seek some security for their lives, and some of them have found the means to come to countries of the western world, including our own.

Canada can truly be proud of its recent record in accepting refugees—a record of distinction, wholly deserving of the United Nations High Commissioner on Refugees' prestigious Nathan medal, which was awarded to this country in 1986. Over the past several months, however, serious doubts have arisen regarding the true commitment of our country, through the legislation of our government, to a humane refugee determination policy. Many organizations like our own have great concern over the harsh aspects of the legislation embodied in a

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 29 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin des membres du Congrès juif canadien. Madame Dorothy Reitman, présidente nationale de l'organisme, va présenter ses collègues. La parole est à vous, madame Reitman.

**Mme Dorothy Reitman, présidente nationale du Congrès canadien des Juifs:** Je veux d'abord remercier les sénateurs d'avoir bien voulu nous recevoir ici ce matin. Le Comité étudie actuellement une question qui préoccupe énormément le Congrès juif canadien. Nous sommes tous très conscients des carences du système actuel et nous nous inquiétons, comme d'autres Canadiens, des abus qu'elles suscitent. Nous convenons que de nouvelles mesures s'imposent, mais avons de nombreuses réserves concernant les deux projets de loi qui ont été déposés à ce titre, les projets de loi C-55 et C-84. Nous ne voulons pas que les vrais réfugiés soient en somme laissés pour compte. Franchement, cette question nous tient extrêmement à cœur. Les membres de la collectivité juive ont, malheureusement, déjà beaucoup souffert. Nous ne voudrions pas que d'autres subissent le même sort.

M'accompagnent ce matin, M. Ian Kagedan, directeur national exécutif adjoint du Congrès juif canadien et M. Herb Abrams, directeur national exécutif de notre société d'assistance aux immigrants juifs. M. Fred Zemans occupera tout à l'heure le fauteuil qui est actuellement libre. M. Zemans est président de notre comité d'action sociale et juridique. Je vais d'abord laisser la parole à M. Kagedan.

**M. Ian Kagedan, directeur national exécutif adjoint du Congrès canadien des Juifs:** Honorables sénateurs, les Nations Unies ont désigné l'année 1987 année internationale des sans-abris. Nous sommes sans aucun doute conscients de la triste réalité mondiale et du grave problème des réfugiés qui fuient, en nombres sans précédent, la guerre et l'oppression. Ces réfugiés, comme nous le savons tous, recherchent une certaine sécurité et certains d'entre eux ont trouvé les moyens de venir dans des pays occidentaux, dont le nôtre.

Le Canada peut vraiment être fier de son attitude récente envers les réfugiés. Il a agi avec distinction, méritant sans l'ombre d'un doute la prestigieuse médaille Nathan que lui a attribué en 1986 le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Or, le gouvernement a déposé il y a quelques mois une mesure législative qui nous amène à douter sérieusement de l'engagement de notre pays à maintenir une politique humaine de reconnaissance du statut de réfugié. De nombreux organismes comme le nôtre sont extrêmement préoccupés par les dispositions sévères de dissuasion et de détention du projet



*[Text]*

deterrence and detention bill, Bill C-84, and what will continue to be an inefficient system proposed under Bill C-85.

We believe there is widespread consensus that the system instituted over a decade ago is being crushed under the weight of its own inherent inefficiency, given the current large numbers of refugees. There is no doubt that the system which has been in place for some time needs to be replaced. Few would argue the need for its overhauling—and extensive overhauling—but the new determination process must satisfy certain elemental criteria. It must be efficient and workable, it must be cost effective and it must be humanitarian, fair and responsive to the needs of genuine refugees. It must conform to Canadian legal standards and comply with our own international treaty obligations.

The Canadian Jewish Congress without hesitation endorses the stated objectives of both Bills C-55 and C-84, which are to streamline the current failing refugee admission process and to deter fraudulent claimants from abusing this system. We share the concern of all Canadians that the security of Canada not be placed in jeopardy at any point. Nonetheless, the message received from careful review of these two bills is that efficiency will be gained at the cost of fairness and that, rather than promoting an expeditious but humane refugee policy, these bills and the procedures they propose to put in place close Canada's doors to those genuinely in need of protection.

We are pleased that the Senate has chosen to hold hearings and to permit groups like our own to appear before it so as to reflect on these two pieces of legislation. It is on occasions like these, in particular, that we recognize the value of a body that is able to permit a sober second look at pieces of legislation brought forward which would, once implemented, remain with us for a considerable time.

We believe that humanitarian grounds would suffice to justify careful reflection and perhaps even strong action with regard to these bills. Legal experts testifying before the house committee studying both Bills C-55 and C-84 cogently argued that several clauses of these bills were patently undemocratic, prescribed an excessive accretion of executive authority to the Minister of Immigration, might stand in violation of the Charter of Rights and Freedoms and perhaps even contravene Canadian international treaty obligations. Clearly, legal consensus is that these bills would tie up the courts for years to come. In considering the transcripts of the hearings before the House of Commons committee, we noted that one witness referred to Bill C-84 in particular as, if anything, an act to keep constitutional lawyers employed more than an act to deter bogus refugees.

The Canadian Jewish Congress thus believes it is entirely appropriate for careful reflection on these bills, in particular, Bill C-84, to the point where this committee might send the bill back to the Commons and urge the House of Commons to submit the bill for reference to the Supreme Court. We suggest that it might even be tested at that very level.

*[Traduction]*

de loi C-84 et par le projet de loi C-55 qui perpétuera un système qui continuera d'être inefficace.

De l'avis général, il nous semble, le régime institué il y a plus de dix ans est écrasé sous le poids de sa propre inefficacité, étant donné le nombre considérable de réfugiés qui arrivent actuellement au Canada. Nul doute que ce régime a besoin d'être remplacé. Peu de gens mettraient en question la nécessité de le réviser, et de le réviser à fond, mais le nouveau processus de reconnaissance doit répondre à certains critères élémentaires. Il doit être efficace et utilisable, il doit être rentable, humanitaire, équitable et il doit répondre aux besoins des vrais réfugiés. Il doit être conforme aux normes juridiques canadiennes et respecter nos obligations en vertu des traités internationaux.

Le Congrès juif canadien appuie sans réserve les objectifs déclarés des projets de loi C-55 et C-84, qui visent à remédier au processus actuel d'admission des réfugiés et à dissuader les faux réfugiés d'abuser du système. Nous tenons, comme tous les Canadiens, à ce que la sécurité du Canada ne soit en aucune sorte menacée. Toutefois, après avoir examiné soigneusement ces deux projets de loi, on se rend compte qu'ils laissent tomber l'équité au prix de l'efficacité et, plutôt que de promouvoir une politique expéditive et humaine, ils ferment les portes du Canada à ceux qui ont vraiment besoin de protection.

Nous sommes heureux que le Sénat ait décidé de tenir des audiences sur cette question et de permettre à des groupes comme le nôtre de comparaître devant lui pour lui faire connaître leurs commentaires sur ces deux mesures législatives. C'est à des occasions semblables que nous reconnaissons la valeur d'un organe de l'État qui permet un second regard sobre à des projets de loi qui, une fois adoptés, le sont pour très longtemps.

Nous croyons qu'il serait suffisant, pour des motifs humanitaires, de réfléchir attentivement à ces deux projets de loi et, peut-être même, à prendre des mesures vigoureuses à leur égard. Des conseillers juridiques qui ont témoigné devant le comité de la Chambre des communes saisis des projets de loi C-55 et C-84 ont soutenu que plusieurs articles de ces mesures législatives portaient atteinte à la démocratie, conféraient un trop grand pouvoir exécutif au ministre de l'Immigration et pourraient, par conséquent, violer la Charte des droits et libertés et peut-être même nos obligations en vertu internationales. Tous les experts juridiques s'entendent pour dire que ces projets de loi congestionneraient les tribunaux pendant des années. En lisant les comptes rendus des délibérations du comité de la Chambre des communes, nous avons remarqué qu'un témoin a qualifié le projet de loi C-84, plus particulièrement, de loi visant à donner du travail aux juristes constitutionnels plutôt qu'une loi visant à dissuader les faux réfugiés.

Le Congrès juif canadien estime donc tout à fait pertinent d'étudier soigneusement ces projets de loi, plus particulièrement le projet de loi C-84, de l'étudier au point peut-être de le renvoyer à la Chambre des communes et de l'inviter instamment à le soumettre à la Cour suprême. Peut-être y aurait-il lieu de le faire évaluer par une si haute instance.

*[Text]*

I would like to speak for a moment on convention. Some will say convention dictates that the Senate ought to refrain from thwarting the will of the elected representatives of the people, something we hear very often these days. But we sincerely believe that another convention overrides that view, especially in the face of the overwhelming opposition to both Bills C-84 and C-55. This opposition has been heard from virtually every non-governmental organization with an interest in this area. These are not special interest groups at all but are public interest groups, groups of volunteers who invest their time in humanitarian actions. Churches, organized labour and many other voices speak in opposition to this legislation. That convention—listening to that segment of the voice of the population and acting on it—overrides, in our view, other conventions about which we often hear. We do urge this committee to not hesitate, in its wisdom, to take strong action on these bills.

Permit me now to turn to the matter of Bill C-84. My colleagues will then continue with regard to Bill C-55.

We recall that not too many months ago Parliament was recalled during its summer recess because there was perceived to be an emergency facing us as a boatload of Sikhs arrived off Canada's coast. The news media presented an image of Canada under siege, of our security barriers—which legitimately are there for our security—were breaking down; of queue jumpers of legitimate immigrants being held back on account of those who would force themselves upon us and then throw themselves upon our mercy.

Two months after Parliament's return the government's response is still not law; Bill C-84 is still not law, and we respectfully suggest that perhaps it should never become law.

We believe that the government and departments concerned have demonstrated, even over the last few months, that through visa requirements and other administrative measures a great deal of pressure can be taken off the system which is failing and that a great measure of control can be put in place to ensure that our security concerns are respected.

In addition, given the sense that Bill C-84 was responding to an emergency situation, the Canadian Jewish Congress proposed before the Commons committee that a six-months sunset clause be included in the bill. The amended bill before the Senate provides for a four-year review of the bill and its provisions; but we would like to think that if indeed an emergency existed, and if indeed the government is confident that, in putting in place an entirely new system, many of the problems which we face under the current system will disappear, then we cannot see any need for a four-year life span for the provisions of Bill C-84.

Among our concerns in Bill C-84 is the power given to the minister to turn back suspect ships at sea and prevent their landing in Canada and the disembarkation of their passengers. We are concerned that these provisions are in violation of the Charter of Rights and Freedoms, and perhaps even in violation of Canada's international treaty obligations. We question the

*[Traduction]*

Je voudrais parler brièvement de convention. D'aucuns prétendent que selon la convention, le Sénat doit prendre soin de ne pas contrecarrer la volonté des représentants élus du peuple. Ce sont des propos que nous entendons très souvent ces temps-ci. Cependant, nous croyons sincèrement qu'une autre convention l'emporte sur celle-là, compte tenu surtout de la vive opposition aux projets de loi C-84 et C-55. Pratiquement tous les organismes non gouvernementaux s'intéressant à la question se sont opposés à l'adoption de ces mesures. Et ce sont tous des groupes d'intérêt public, des groupes de bénévoles qui consacrent leur temps à des fins humanitaires. Des organismes religieux, des syndicats et de nombreux autres citoyens se sont opposés à ces projets de loi. Cette convention, qui consiste à être à l'écoute de l'opinion de cette partie de la population et d'en tenir compte, l'emporte, à notre avis, sur d'autres conventions dont nous entendons souvent parler. Nous invitons donc le comité à faire preuve de sagesse et à prendre les mesures vigoureuses qui s'imposent en ce sens.

Je voudrais maintenant parler de la teneur du projet de loi C-84. Mes collègues aborderont ensuite la question du projet de loi C-55.

Rappelons-nous d'abord qu'il y a quelques mois le Parlement a dû interrompre ses vacances d'été parce que nous faisons, semble-t-il, face à une urgence, celle de l'arrivée dans les eaux canadiennes d'un navire ayant des Sikhs à son bord. Les médias ont alors présenté du Canada l'image d'un pays assiégé dont les frontières, qui ont pour fonction légitime d'assurer notre sécurité, s'écroulaient, l'image d'immigrants légitimes dont l'étude de la demande est retardée à cause de ceux qui s'imposent à nous et se mettent ensuite à notre merci.

Deux mois plus tard, le Parlement n'a pas encore permis de concrétiser la réponse du gouvernement. Le projet de loi C-84 pas encore devenu loi et, avec tout le respect que nous devons au Parlement, nous souhaitons qu'il ne le devienne jamais.

Selon nous, le gouvernement et les ministères en cause ont démontré, ces derniers mois, qu'il est possible, au moyen d'exigences relatives au visa et d'autres mesures administratives, de diminuer énormément la pression exercée sur le système, qui ne suffit pas à la tâche, et de mettre en place de nombreuses nouvelles mesures pour assurer notre sécurité.

En outre, comme le projet de loi C-84 est censé répondre à une situation d'urgence, le Congrès Juif canadien a proposé, devant le comité des Communes, d'y inclure une disposition provisoire de six mois. Le projet de loi modifié dont le Sénat est saisi prévoit une période de révision de quatre ans. Nous aimerions toutefois croire que s'il y avait réellement urgence, que si le gouvernement croit vraiment régler un grand nombre des problèmes auxquels nous sommes actuellement confrontés en établissant un tout nouveau système, il ne serait pas nécessaire de prévoir une période de révision de quatre ans.

Le projet de loi C-84 nous préoccupe entre autres parce qu'il confère au ministre le pouvoir de faire faire demi-tour à des navires suspects et de les empêcher de jeter l'ancre au Canada et de faire descendre leurs passagers. Nous craignons que ces dispositions enfreignent la Charte des droits et libertés et peut-être même nos obligations en vertu internationales. Nous met-



## [Text]

effectiveness of these provisions in particular. We worry that they are actually dangerous. Since there is no mechanism for establishing the legitimacy of refugee claimants on a given vessel, genuine refugees—those whose claims would be upheld—may very well be turned away with no opportunity to claim status.

We have only to recall the fate of the St. Louis in 1939 to understand the potential tragic consequences of this new power. We in no way suggest that the situation in Canada today is the same as that in 1939—far from it; but those images are still vivid in our memories and we cannot help recalling them when we think of the plight of refugees.

Indeed there are no guarantees that ships turned away from Canada can find a safe haven anywhere else; nor can one dismiss the possibility that ship captains, fearing boarding, may even dump their human cargo and run. We would think that it would be far better to escort such vessels into port, to subject captains to strong aiding and abetting sanctions—if, in fact, they are guilty of such offences—and if the human cargo on such ships were inadmissible, they should be returned safely.

There are various other aspects of Bill C-84 which cause us concern, one of which is the sweeping powers granted to police and investigative authorities to track and secure evidence. Such officials, according to the provisions of Bill C-84, would enjoy wide discretionary latitude, far in excess of authority, even for criminal and narcotics investigations. There would be permitted such activities as breaking open doors and windows in the course of searches, expanding the purview of warrants, and seizing documents, files and vehicles allegedly involved in refugee cases. We feel that these measures are excessive and too far-reaching, and, here again, are perhaps in violation of our basic legal rights and civil liberties.

Another provision of the bill which causes us concern is the requirement that transportation companies collect travel documents of passengers coming to Canada, to ensure that those documents would not be destroyed. In a sense, this is a form of prescreening which we believe would further jeopardize the chances of genuine refugee claimants making otherwise legitimate claims in Canada—because the fact of the matter is that a person fleeing oppression under certain circumstances would be very hard pressed to get proper documentation; he would perhaps have to buy documents and would perhaps want to destroy those because they would be false. Beyond that, the prospect of documents which are collected falling into the hands of terrorists on, let us say, an airplane, is a chilling consideration. The possibility exists that in intending to do good we might inadvertently be doing great harm.

Virtually without exception the recommendations brought forward by the Canadian Jewish Congress, and a host of other non-governmental organizations, with regard to Bill C-84 have been rejected. One change to Bill C-84 was to add the counselling of false and misleading claims to the aiding and abetting sanctions. On the other hand, that was done without removing the general focus of the section, which, we feel, continues to

## [Traduction]

tons en doute l'efficacité de ces dispositions et nous craignons qu'elles soient vraiment dangereuses. Comme aucun mécanisme n'est prévu pour établir la légitimité des demandeurs se trouvant sur un navire, les vrais réfugiés, ceux dont la demande serait retenue, pourraient être expulsés sans avoir la possibilité de présenter une demande de reconnaissance de statut.

Il suffit de se rappeler le sort du Saint-Louis en 1939 pour comprendre les conséquences tragiques que pourrait avoir ce nouveau pouvoir. Nous ne prétendons absolument pas que la situation au Canada à l'heure actuelle soit la même qu'en 1939, loin de là. Mais ces images sont toujours vivantes dans nos esprits et elles refont spontanément surface lorsque nous songeons aux difficultés des réfugiés.

De fait, rien ne garantit qu'un navire refoulé des eaux canadiennes pourra trouver un refuge sûr à quelque endroit que ce soit. Rien ne garantit non plus qu'un capitaine, par crainte de l'abordage, ne videra pas son navire et ne s'enfuira pas. Il vaudrait beaucoup escorter les navires jusqu'au port, imposer des sanctions aux capitaines effectivement coupables d'avoir aidé ou encouragé une personne à venir au Canada illégalement et, si les passagers ne sont pas admissibles au statut de réfugié, renvoyer les navires en toute sécurité.

Divers autres aspects du projet de loi C-84 nous inquiètent, notamment les énormes pouvoirs conférés aux policiers et aux enquêteurs afin de trouver et de garder des preuves. Selon le projet de loi C-84, ceux-ci disposeraient d'une latitude discrétionnaire beaucoup plus grande que celle dont jouissent les responsables des enquêtes criminelles et du secteur des stupéfiants. Ils auraient droit d'enfoncer des portes et des fenêtres, dans leurs recherches, d'accroître la portée de leur mandat, de saisir des documents, des dossiers et des véhicules se rapportant à des affaires mettant en cause les réfugiés. Ces mesures sont à notre avis excessives et ont une trop grande portée. Elles constituent peut-être une violation à nos droits légaux et nos libertés civiles fondamentales.

Nous sommes également préoccupés par le fait que le projet de loi exige que les sociétés de transport recueillent les titres de voyage de passagers venant au Canada pour s'assurer que ces documents ne seront pas détruits. Il s'agit à notre avis d'une forme de présélection qui, selon nous, réduirait davantage les chances des vrais réfugiés qui auraient autrement présenté une demande légitime au Canada. En effet, une personne fuyant l'oppression dans certaines circonstances serait très fortement incitée à obtenir des documents en bonne et due forme. Peut-être aurait-elle alors à acheter des documents et voudrait-elle les détruire parce qu'ils seraient faux. Par ailleurs, je frémis à l'idée que les documents recueillis par une compagnie pourraient tomber entre les mains de terroristes, dans un avion par exemple. Il est possible qu'en essayant de bien faire nous causions par inadvertance beaucoup de tort.

La quasi-totalité des recommandations présentées par le Congrès juif canadien et d'autres organismes non gouvernementaux concernant le projet de loi C-84 ont été rejetées. L'une des modifications apportées au projet de loi C-84 consistait à ajouter au titre des sanctions imposées à ceux qui aident ou encouragent une personne à entrer illégalement au Canada, des sanctions à ceux qui engagent une personne à faire une



*[Text]*

prejudice humanitarian aid to refugees, to discourage action on the part of individual Canadians—and, for that matter, even on the part of organizations.

The Canadian Jewish Congress respectfully submits that the true key to deterring abuses of our refugee system is to shape a fairer, more efficient, system of determination in the first place—and that ostensibly is the agenda of Bill C-55. Therefore we believe that Bill C-84, given the end of the current emergency, has no place at all on our books; that its agenda could be well attended to in a proper piece of legislation.

With regard to the particular agenda of Bill C-55, I would now like to turn to my colleagues for their comments.

**Senator Gigantès:** Madam Chairman, are we going to listen to evidence on both bills?

**The Chairman:** I should tell the witnesses that we are not yet seized of Bill C-55 because of the bill's delay in proceeding through the parliamentary system. I certainly have no objection to your making some general comments, but we are not sufficiently familiar with it to follow it up. However, if you have some broad comments to make, by all means go ahead. It would be useful to hear them today.

**Mr. Herb Abrams, National Executive Director, Jewish Immigrant Aid Services of Canada, Canadian Jewish Congress:** Concerning the legislation before us, I am here as the director of the agency in the Jewish community which is mandated to bring forward refugees from around the world. We are involved in that process with Refugee Affairs, External Affairs, Health and Welfare Canada, the Solicitor General's office, et al. I am here today to place the legislation against the background of what the legislation is supposed to direct the Immigration Act to do. I believe it is the purpose of those who have drafted this legislation, who have been charged with it, is to enable our posts abroad to deal with refugees and refugee claimants in areas around the world. At the present time we are in a period of retrenchment in those posts.

During the course of this week I received a letter from our Canadian post in Rome, which would indicate that even if a Soviet Jewish refugee came out at this point in time, he would not be able to fall under the government scheme or be considered therein until 1989—this being in place before the minister has announced its refugee levels for 1988.

**Senator Buckwold:** Would you explain that?

**Mr. Abrams:** The issue is the following: Our posts abroad are not sufficiently manned to deal with the refugee issue *per se*. There is a scheme in place. Canadian immigration authorities in our consulate in, for example, Rome interview potential refugees in the normal process. They look at the possibilities of these refugees settling in Canada. Some are refused and some are accepted. The government has a scheme in place for government sponsored refugees. At this point in time there is a crush on posts such as Rome. There are literally thousands of

*[Traduction]*

déclaration fausse ou trompeuse. Par ailleurs, cette modification a été apportée sans que soit changée la portée générale de l'article qui, selon nous, continue de porter préjudice à l'aide humanitaire aux réfugiés, à décourager les citoyens canadiens et les organismes qui leur viennent en aide.

Le Congrès juif canadien, avec tout le respect qu'il vous doit, soutient que la meilleure façon de mettre fin aux abus que suscite le système actuel est tout d'abord de concevoir un régime de reconnaissance plus équitable et efficace, comme le prévoit le projet de loi C-55. Nous estimons donc que le projet de loi C-84, comme la situation n'est plus urgente, n'a pas sa raison d'être et que sa teneur pourrait faire l'objet d'une autre mesure législative.

Je voudrais maintenant laisser la parole à mes collègues qui commenteront le projet de loi C-55.

**Le sénateur Gigantès:** Madame la présidente, allons-nous entendre aujourd'hui des témoignages sur les deux projets de loi?

**La présidente:** Je dois dire au témoin que nous ne sommes pas encore saisis du projet de loi C-55 puisque le système parlementaire accuse un certain retard à ce titre. Je ne m'oppose certainement pas à ce que vous fassiez des commentaires d'ordre général, mais nous le connaissons pas suffisamment bien pour pouvoir en suivre l'évolution. Toutefois, si vous voulez faire des commentaires généraux, n'hésitez pas. Il nous serait utile de les entendre aujourd'hui.

**M. Herb Abrams, directeur national exécutif, Service canadien d'aide aux immigrants juifs, Congrès canadien des Juifs:** Je me fais aujourd'hui le porte-parole de l'agence qui représente la collectivité juive et qui a le mandat de faire venir des réfugiés du monde entier. Nous collaborons avec le Service des affaires des réfugiés, les Affaires extérieures, Santé et Bien-être, le Solliciteur général, etc. Je voudrais aujourd'hui replacer le projet de loi dans son contexte et expliquer la façon dont il doit modifier la Loi sur l'immigration. Je crois que les rédacteurs du projet de loi, ceux qui en sont responsables, avaient pour objectif d'aider nos bureaux à l'étranger à traiter les demandes de réfugiés du monde entier. À l'heure actuelle, on procède à une réduction des dépenses de ces bureaux.

Cette semaine, j'ai reçu une lettre de notre bureau canadien à Rome qui m'avise que, même si un réfugié juif-soviétique présentait une demande maintenant, il ne pourrait être pris en considération avant 1989, puisque ces mesures ont été appliquées avant que le ministre n'ait annoncé ses quotas de réfugiés pour 1988.

**Le sénateur Buckwold:** Que voulez-vous dire par là?

**M. Abrams:** Voilà de quoi il s'agit: Nos effectifs à l'étranger ne suffisent pas pour régler la situation des réfugiés proprement dite. Il existe une procédure. Normalement, les autorités canadiennes de l'Immigration à notre consulat, à Rome par exemple, font passer des entrevues aux réfugiés potentiels. Ils étudient les possibilités d'établissement de ces réfugiés au Canada. Certains sont refusés et d'autres acceptés. Le gouvernement applique également une procédure pour les réfugiés parrainés par l'État. À l'heure actuelle, les postes comme celui

[Text]

refugees in Italy—Poles, Ethiopians, Soviet Jews, Ukrainians, et cetera. Every year the government announces the number of refugees who will be sponsored by the government in each area of the world. At this point in time a refugee in a favourable position would not be processed and be seen here in Canada until 1989.

**Senator Buckwold:** Is that because of the backlog and the inadequacy to deal with the numbers at these posts?

**Mr. Abrams:** Exactly. This exacerbates the whole issue of inland refugee claimants. Many of our posts, whether they be in Islamabad, Cairo or wherever, must handle a number of countries. For example, a large number of Iranians are claiming refugee status within our borders while Cairo, a post which had been dealing with Iranians, has been closed. If anybody in this room wanted to sponsor their kin in a post such as Vienna, you would have to go to a Canadian immigration centre in, for example, Toronto. You would not be seen for about a month and a half. In the interim your family members in this refugee situation, with no support system—possibly in Pakistan or possibly an El Salvadoran in some other country—

**The Chairman:** May I interrupt? I am getting confused. You seem to be talking about economic refugees as well as refugees within—

**Mr. Abrams:** I am talking about legitimate refugees who have managed to escape from an Eastern Bloc country such as the Soviet Union, Hungary or Czechoslovakia, about Iranian Baha'i and Iranian Jews who under the act are designated as legitimate refugee claimants. The posts abroad cannot absorb the number of claimants at this point in time.

**Senator Gigantès:** Has there been a reduction in the staffing of these posts?

**Mr. Abrams:** I believe so.

**Senator Gigantès:** Do you have any figures?

**Mr. Abrams:** No, I do not. I am aware of actual posts being closed. However, notwithstanding the reduction component, the remaining posts must deal with this crush, if you will. Obviously, the Canadian Government cannot address the 12 million refugees throughout the world. If the control mechanism is to be through our posts abroad, then we must address the resources in these posts which, in the end, may help to address the inland refugee situation, if people can be processed quickly in some expedited fashion. For example, a Soviet Jew applying for refugee status at a U.S. post in Rome is processed within three months. The Canadian situation is very different. On the average, a refugee is looking at eight to 12 months at this point. That has been our experience. It has to be a costly situation. People who present themselves at our consulates abroad opt not to go through the correct process to get into Canada.

**The Chairman:** Mr. Waldman appeared before this committee a few weeks ago. He commented to the effect that the gov-

[Traduction]

de Rome sont inondés de demandes. Il y a littéralement des milliers de réfugiés en Italie—Polonais, Éthiopiens, Juifs soviétiques, Ukrainiens, etc. Chaque année, le gouvernement annonce le nombre de réfugiés qui seront parrainés par le gouvernement de chaque région du monde. À l'heure actuelle, même un réfugié qui se trouve dans une position favorable ne pourra pas arriver au Canada avant 1989.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce en raison de l'accumulation du travail et de l'incapacité de ces bureaux à traiter ce grand nombre de demandes?

**M. Abrams:** Tout à fait. Cela a pour effet d'exacerber toute la question des réfugiés de l'intérieur. Bon nombre de nos bureaux, qu'il s'agisse d'Islamabad, du Caire ou d'un autre, doivent s'occuper des demandes de réfugiés de plusieurs autres pays. Par exemple, beaucoup d'Iraniens réclament le statut de réfugié auprès du Canada et le bureau du Caire, qui avait l'habitude de traiter les demandes d'Iraniens, est maintenant fermé. Si l'un de vous voulait parrainer un parent qui avait fait une demande auprès d'un poste comme Vienne, il devrait se rendre à un centre d'immigration canadien à Toronto, par exemple. Il lui faudrait attendre environ un mois et demi pour une entrevue. Entre-temps, ne pouvant compter sur aucune aide, les membres de la famille réclamant le statut de réfugié, peut-être au Pakistan ou un Salvadorien dans un autre pays—

**La présidente:** Permettez-moi de vous interrompre, car je perds un peu le fil. Vous semblez parler à la fois des réfugiés économiques et des réfugiés de l'intérieur...

**M. Abrams:** Je parle des véritables réfugiés qui ont réussi à s'enfuir d'un pays du bloc de l'Est comme l'Union Soviétique, la Hongrie ou la Tchécoslovaquie, je parle des Baha'i iraniens juifs qui sont considérés comme des réfugiés légitimes aux yeux de la loi. Les postes à l'étranger ne peuvent s'occuper de ce grand nombre de revendicateurs à l'heure actuelle.

**Le sénateur Gigantès:** A-t-on réduit les effectifs de ces postes?

**M. Abrams:** En effet.

**Le sénateur Gigantès:** Avez-vous des chiffres?

**M. Abrams:** Non, je n'en ai pas. Mais je sais que l'on a fermé certains postes. Toutefois, la réduction des effectifs mise à part, les autres postes doivent assumer le travail excédentaire. Manifestement, le gouvernement canadien ne peut accueillir les 12 millions de réfugiés du monde entier. Si le mécanisme de contrôle est appliqué par l'intermédiaire de nos postes à l'étranger, nous devons alors accroître les ressources de ces postes lesquels, au bout du compte, pourront rétablir la situation des réfugiés de l'intérieur, s'il est possible de traiter rapidement les demandes. Par exemple, un Juif soviétique qui demande le statut de réfugié auprès d'un poste américain à Rome voit sa demande traitée dans les trois mois. La situation est très différente du côté canadien. En moyenne, un réfugié doit attendre de 8 à 12 mois. C'est ce dont nous nous sommes rendu compte. La situation entraîne des dépenses. Les gens qui se présentent à nos consulats à l'étranger choisissent de ne pas suivre la filière normale pour entrer au Canada.

**La présidente:** M. Waldman, qui a comparu devant le Comité il y a quelques semaines, disait que le Canada envisa-



[Text]

erment has a vision, a process whereby all people who wish to come to Canada should be screened before they get here and that refugees who are screened overseas are screened on the same economic criteria used to screen normal immigrants. He said that is what the regulations say. Do you agree with that comment?

**Mr. Abrams:** Certainly I do not agree with the economic component. The posts abroad look at the UN definition of a refugee, which is predicated on religious or political persecution. These are the individuals I am talking about today. I am not talking about people fleeing from economic persecution.

**Senator Spivak:** I am not quite clear as to the reasons for the length of time it takes to process refugees. Are you saying that it is due to the larger number of refugees?

**Mr. Abrams:** That is part of it.

**Senator Spivak:** And you say that there is fewer staff.

**Mr. Abrams:** That is correct.

**Senator Spivak:** And are you saying that the problems there are not related to the backlog that exists here in Canada?

**Mr. Abrams:** It is related. The legislation is supposed to address the large number of people who are here making inland refugee claims. In other words, it addresses people who come to Canada by passing posts abroad.

**Senator Spivak:** But you are also saying that more people are applying at these posts.

**Mr. Abrams:** That is correct. I feel that, given that knowledge, the Immigration Department and the Department of External Affairs must address the wider issue of resources for our posts abroad.

**Senator Spivak:** What sort of coordination exists between countries in the face of this refugee problem? Someone testifying before the committee mentioned this point, but did not talk about it in any great detail.

**Mr. Abrams:** It depends on the country. For instance, Austria is very helpful, as is Italy, in holding out transit visas while refugees are being processed for some other country. There is that kind of relationship in Europe. However, it is not always the case in South America, Africa or Indochina.

**Senator Spivak:** Is there some forum where this co-ordination takes place? Will Canada's changes have an impact?

**Mr. Abrams:** Yes. I do not think that it is in the cards that countries will absorb people who are returned. At this point there are no such arrangements. If an Iranian, for example, came to a country and obtained temporary status, they might permit that person to go back, but there is no such arrangement in the cards at this point in time.

**Mrs. Reitman:** Senator Spivak, you asked about other countries with regard to the aspect of cooperation. This is something that has concerned me greatly. Many western countries

[Traduction]

geait d'instaurer un système en vertu duquel tous les gens qui désirent venir au Canada seraient triés avant d'arriver ici et que les réfugiés triés à l'étranger seraient triés selon les mêmes critères économiques que les immigrants ordinaires. D'après lui, c'est ce que stipulent le Règlement. Êtes-vous d'accord avec lui?

**M. Abrams:** Je m'oppose en tous cas à la composante économique. Les postes à l'étranger tiennent compte de la définition des Nations Unies qui est basée sur la persécution religieuse ou politique. C'est de ces gens que je parle aujourd'hui et non de ceux qui veulent fuir les difficultés économiques.

**Le sénateur Spivak:** Je ne comprends pas très bien les raisons pour lesquelles il faut tant de temps pour traiter les demandes des réfugiés. Vous croyez que c'est en raison de leur plus grand nombre?

**M. Abrams:** En partie.

**Le sénateur Spivak:** Et vous dites que le personnel a été réduit.

**M. Abrams:** C'est exact.

**Le sénateur Spivak:** Et vous dites aussi que les problèmes ne sont pas liés à l'accumulation du travail qui ralentit les services ici même?

**M. Abrams:** Ils y sont liés. La loi est supposée viser le grand nombre de gens qui font des demandes de réfugié de l'intérieur. Autrement dit, elle concerne les réfugiés qui viennent au Canada après s'être adressés aux postes à l'étranger.

**Le sénateur Spivak:** Mais vous dites aussi que plus de gens font des demandes auprès de ces postes.

**M. Abrams:** C'est exact. J'estime que si les ministères de l'Immigration et des Affaires extérieures sont au courant, ils devraient se pencher sur la question plus générale des ressources de nos postes à l'étranger.

**Le sénateur Spivak:** Comment les pays collaborent-ils pour régler ce problème des réfugiés? Un témoin qui a comparu devant le Comité l'a mentionné sans toutefois donner de précisions.

**M. Abrams:** Tout dépend du pays. Par exemple, l'Autriche est très coopérative, tout comme l'Italie, et retient les visas de transit lorsque les demandes de réfugiés sont traitées par un autre pays. Ce genre de coopération existe en Europe. Toutefois, il n'en est pas toujours ainsi en Amérique du Sud, en Afrique ou en Indochine.

**Le sénateur Spivak:** Existe-il un organisme qui coordonne les activités? Les modifications qu'apportera le Canada à sa législation auront-elles une incidence?

**M. Abrams:** Oui. Je doute que les pays reprendront les réfugiés à qui l'accès a été refusé. À l'heure actuelle, il n'existe aucune entente de ce genre. Si un Iranien, par exemple, obtenait un statut de réfugié temporaire d'un pays quelconque, ce pays pourrait l'autoriser à retourner, mais il n'existe rien d'officiel à cet égard pour le moment.

**Mme Reitman:** Sénateur, vous avez demandé s'il existait des rapports de collaboration entre pays. C'est une question qui m'a beaucoup préoccupée. De nombreux pays occidentaux



[Text]

are saying that they do not want too many more refugees. As a matter of fact, they don't want any. I am concerned with regard to Canada, because Canada has the space. I am not suggesting that we can solve the world's problem, but at one of the committee hearings I did suggest that Canada be urged to take the role of leadership to bring some of these countries together to deal with the world problem. I do not think that one country should be burdened with the problem. At the same time, I am concerned because it seems to be the thing nowadays for countries to close their doors and enact stringent legislation with respect to refugees.

**Senator Spivak:** I have one more question, Madam Chairman, just for clarification.

**The Chairman:** Senator Spivak, several people want to ask questions for clarification.

**Senator Spivak:** In that case, I will save my question.

**The Chairman:** Very well, senator. Senator Hébert?

**Senator Hébert:** Provided that our embassies and consulates abroad are properly manned, does your submission mean that you accept the notion in this bill that refugees should go to our embassies or our consulates and obtain a visa before they attempt to come to Canada?

**Professor Fred Zemans, Chairman, Law and Social Action Committee, Canadian Jewish Congress:** Madam Chairman, if I may—

**The Chairman:** Welcome, Professor Zemans.

**Professor Zemans:** Thank you, Madam Chairman. I am Professor Fred Zemans and I apologize for being late, but my plane was delayed at Toronto Airport for three-quarters of an hour this morning.

In answer to Senator Hébert's important question, we do not accept the concept that refugees should apply to consulates in their own country, if those consulates exist. We know that in many countries, and particularly in Latin America, they do not exist.

Further, we do not accept the concept for the same obvious reasons that most groups internationally do not accept it. First of all, there is the jeopardy that the refugee is exposing herself to by going to the consulate of a foreign country. That may reinforce the situation and place the person in greater danger.

Secondly, we know that sometimes it is just not possible for many refugees to get to a Canadian consulate at the moment in time when they need to escape, or need to seek sanctuary. That point has been mentioned briefly by Mr. Kagedan. Also, Mr. Fairweather is quoted in this morning's *Globe and Mail* on this very issue. In that article he reminds us of the history of this country and of refugees who have been turned away at various points in the history of Canada, including our own people. It seems to me that we, as Jews, do have a role, when we are looking at refugee legislation, to bear witness to those persons who did perish and who were not allowed to claim refugee status when it was clear that they were not going to be able to

[Traduction]

disent qu'ils ne veulent pas accueillir beaucoup d'autres réfugiés. En fait, ils n'en veulent aucun. Je m'inquiète de la façon dont réagira le Canada, car il a beaucoup d'espace. Je ne prétends pas que nous pouvons résoudre le problème du monde entier mais, à l'une des audiences du Comité, j'ai proposé d'exhorter le Canada à prendre les rênes et à encourager certains de ces pays à collaborer pour régler ce problème. Je ne crois pas qu'un seul pays doive assumer toute la responsabilité du problème. Par contre, je m'inquiète car il me semble que, de nos jours, les pays ont tendance à fermer leurs portes et à adopter des lois très sévères relativement aux réfugiés.

**Le sénateur Spivak:** Je voudrais poser une autre question. Madame la présidente, pour obtenir des éclaircissements.

**La présidente:** Sénateur, plusieurs personnes désirent des éclaircissements.

**Le sénateur Spivak:** Dans ce cas, je ne la poserai pas.

**La présidente:** Très bien, sénateur. Sénateur Hébert?

**Le sénateur Hébert:** En supposant que nos ambassades et nos consulats à l'étranger soient dotés des ressources suffisantes, accepteriez-vous le principe, énoncé dans ce projet de loi, selon lequel les réfugiés devraient s'adresser à nos ambassades ou à nos consulats pour obtenir un visa avant d'essayer de venir au Canada?

**Le Pr Fred Zemans, président, comité d'action juridique et sociale, Congrès canadien des Juifs:** Madame la présidente, si vous me permettez . . .

**La présidente:** Bienvenue, professeur Zemans.

**Le Pr Zemans:** Merci, madame la présidente. Je suis le professeur Fred Zemans et je regrette d'arriver si tard, mais mon avion a été retardé à l'Aéroport de Toronto pendant plus de trois-quarts d'heure ce matin.

Pour répondre à la question importante du sénateur Hébert, nous rejetons le principe selon lequel les réfugiés devraient se présenter à des consulats dans leur propre pays si, bien entendu, ces consulats existent. Nous savons que dans bon nombre de pays, et en Amérique latine plus particulièrement, il n'en existe pas.

De plus, nous rejetons ce principe pour les mêmes raisons évidentes que la plupart des groupes à l'échelle internationale le rejettent. Tout d'abord, il faut tenir compte du danger auquel s'expose le réfugié qui se présente au consulat d'un pays étranger. Cela peut aggraver sa situation et mettre sa personne dans un danger encore plus grand.

Deuxièmement, nous savons qu'il est parfois impossible pour de nombreux réfugiés de se rendre à un consulat canadien au moment où ils ont le plus besoin de s'échapper ou de se faire protéger. M. Kagedan en a parlé brièvement. Le *Globe and Mail* de ce matin a rapporté les paroles de M. Fairweather à ce sujet. Dans cet article, il nous rappelle l'histoire du pays et nous parle des réfugiés que l'on a refusé d'accueillir à divers moments dans l'histoire du Canada, dont des Canadiens. Il me semble que, en tant que Juifs, nous avons un rôle à jouer et, en ce qui concerne la législation relative aux réfugiés, nous devons penser aux cas de ceux qui ont péri et à qui l'on a refusé le statut de réfugié lorsqu'il était clair qu'ils n'allaient pas pouvoir

*[Text]*

apply to Canadian embassies or consulates in Europe during the Second World War in order to claim refugee status, any more than persons who are legitimate refugees today are able to apply.

**Senator Hébert:** On the same subject, are we not bound by the Geneva Convention, which we have signed, not to demand that refugees will have travelling documents? In other words, have we not signed a Convention that says that we should accept refugees who have no documents?

**Professor Zemans:** Yes. I think one of our major concerns with both Bill C-84 and C-55 is the question of whether or not we are fulfilling our obligation under the Geneva Convention, and specifically whether we are not now inhibiting refugees and inhibiting persons who are legitimately helping them by criminalizing the actions of persons who may be attempting to assist legitimate refugees. We strongly object to Canada, at this time, introducing requirements of documentation when clearly it may be impossible or unlikely that people will come with documents.

**The Chairman:** Senator Gigantès, did you want to ask a question? I would like the witnesses to be able to proceed and finish their presentations, but perhaps there is something that you would like to ask for clarification only.

**Senator Gigantès:** Perhaps I could ask the witnesses to address three points during their presentation?

**The Chairman:** Yes, that is a good way of dealing with the situation.

**Senator Gigantès:** My first point is that I would like someone to confirm or deny the impression I got from your presentation that, because the process in our foreign posts is so slow, it encourages queue-jumpers.

Secondly, I would like you to amplify on this business of documents held by airline personnel aboard a plane falling into the hands of terrorists, and what consequences that might have.

Thirdly, I would be most grateful to you if you could use your resources and check whether posts abroad have had a cut in staffing, and let us know.

**The Chairman:** Senator Robertson, I know you have some questions, but are your questions for clarification now or shall we allow the witnesses to finish their presentation?

**Senator Robertson:** Madam Chairman, my questions will wait until some time later.

**The Chairman:** Very well. Perhaps, Mr. Abrams, we have put you off entirely.

**Mr. Abrams:** No, Madam Chairman, not at all. As I said, I just wanted to present to the committee a wider picture of the perspective that our agency has in bringing refugees to Canada, and to say that we are very much involved in that process.

*[Traduction]*

se présenter aux ambassades ou aux consulats canadiens en Europe durant la Seconde Guerre mondiale pour demander le statut de réfugié, pas plus que ne le peuvent les réfugiés légitimes d'aujourd'hui.

**Le sénateur Hébert:** À ce même sujet, ne sommes-nous pas liés par la Convention de Genève, que nous avons signée et qui nous oblige à ne pas exiger des réfugiés qu'ils aient en leur possession des titres de voyage? Autrement dit, n'avons-nous pas signé une convention aux termes de laquelle nous devons accepter les réfugiés sans documents?

**Le Pr Zemans:** En effet. Je crois que l'une des grandes questions que soulèvent les projets de loi C-84 et C-55 est celle de savoir si nous respectons les engagements que nous avons pris en vertu de la Convention de Genève et, plus particulièrement, si nous ne sommes pas en train de créer des obstacles pour les réfugiés et pour tous ceux qui les aident en criminalisant les actes de toute personne cherchant à aider de véritables réfugiés. À l'heure actuelle, nous nous opposons vivement à ce que le Canada instaure des dispositions exigeant des documents, alors que, manifestement, il est parfois impossible ou improbable que ces personnes arrivent avec des documents.

**La présidente:** Sénateur Gigantès, vous vouliez poser une question? J'aimerais que les témoins terminent leur exposé mais peut-être désirez-vous avoir des précisions seulement.

**Le sénateur Gigantès:** J'aimerais demander aux témoins de nous parler de trois points en particulier durant leur exposé.

**La présidente:** Oui, ce serait une bonne façon de régler la situation.

**Le sénateur Gigantès:** Dans un premier temps, j'aimerais que quelqu'un me dise si j'ai raison de penser qu'en raison de la lenteur du processus de sélection à nos postes à l'étranger, vous encouragez les gens à ne pas suivre la filière normale.

Dans un deuxième temps, j'aimerais que vous nous donniez plus de détails sur la question des documents retenus par le personnel d'un avion qui tomberait entre les mains de terroristes, et que vous nous expliquiez les conséquences qui pourraient en découler.

Enfin, je vous serais très reconnaissant si vous pouviez vous servir de vos ressources pour vérifier si, effectivement, les effectifs des postes à l'étranger ont été réduits et nous le faire savoir.

**La présidente:** Sénatrice Robertson, je sais que vous voudriez poser des questions, mais s'agit-il également de précisions ou pouvons-nous laisser les témoins terminer leur exposé?

**Le sénateur Robertson:** Madame la présidente, mes questions peuvent attendre.

**La présidente:** Très bien. M. Abrams nous vous avons peut-être complètement dérouté.

**M. Abrams:** Non madame la présidente, pas du tout. Comme je l'ai mentionné, je voulais simplement donner au comité une meilleure idée des raisons pour lesquelles notre organisme œuvre à faire venir des réfugiés au Canada et expliquer pourquoi nous sommes très impliqués dans ce processus.



## [Text]

With respect to Senator Gigantès' first question, the fact that a refugee claimant has documents does not mean that he is a legitimate refugee. We had a very recent example in Canada in the Portuguese community where people were coming to Canada properly documented, yet there was some abuse in terms of refugee claims of people holding documents.

On the other side of the coin, there are many people to whom the whole concept of "refugee" means that people are fleeing, escaping from peril, and documentation is, therefore, very hard to secure. It is certainly not a test of whether one is a legitimate refugee. I hope that addresses the senator's first question.

I would also take issue with the notion of the queue-jumper. Remember here that we are talking of refugees and not immigrants. As far as immigrants are concerned, there are certain queues for immigrants. With respect to refugees, however, you are talking about a different situation. It is much more immediate and much more volatile, and there is a humanitarian component to it. In many instances prospective refugees have no access whatsoever to our posts abroad, and the point I made earlier this morning was that we should broaden the spectrum. There are very sensitive and very concerned Canadian Immigration Officials. For instance, the Director of Refugee Affairs is a marvellous man and wonderfully humanitarian, but he needs the legislative ammunition to back him up, as do our Consuls-General in Rome or wherever.

Notwithstanding that the Treasury Board obviously has to be involved, since we are talking about dollars, I honestly believe that if the process is to work the legislation inland and the legislation abroad must be connected. Further, no matter what legislation is prepared, whether it be fair or unjust, it will not work unless we understand that there are problems in the whole system.

**Mr. Kagedan:** Madam Chairman, perhaps I might respond to the honourable senator's question with regard to terrorists. Regarding the provision of Bill C-84 that would require of transportation companies the collection of documents of those being transported, in order to ensure that those documents cannot be destroyed, we have already heard in general about the problems with documentation as it pertains to refugees. However, where documents are available, it was our concern that, in instances of aircraft piracy, such as we have seen in the past ten years, what is often the case is that the acts of terrorism are directed against a particular segment of the passenger population.

I will speak very close to home here. There may be an occasion when a person with a Jewish-sounding name travelling in the Middle East or in Europe might be more inclined to eat his passport than to hand it over to someone if, in fact, that plane were to be taken over by terrorists who indicated some intention to do harm to people of such background. That is an example close to home for me, but the same would apply also to other cases.

## [Traduction]

Pour ce qui est de la première question du sénateur Gigantès, le fait qu'un revendicateur du statut de réfugié soit muni de documents ne signifie pas qu'il soit un réfugié légitime. Au Canada, nous avons eu très récemment un exemple au sein de la Communauté portugaise où des personnes venaient au Canada munies de documents en règle bien qu'il y ait eu certains abus quant aux demandes de certaines personnes munies de documents.

D'autre part, pour quantité de gens un «réfugié» est une personne qui s'enfuit, qui fuit un danger et qui par conséquent éprouve beaucoup de difficultés à se procurer des titres de transport. Ce n'est sûrement pas un critère servant à déterminer si une personne est un véritable réfugié. J'espère que cela répond à la première question du sénateur.

J'aimerais également parler du concept du resquilleur. Rappelez-vous ici que nous parlons de réfugiés et non d'immigrants. En ce qui concerne ce dernier groupe, il y a assurément des listes d'attente pour les immigrants. Quant aux réfugiés, toutefois, la situation est différente. Elle est beaucoup plus immédiate et beaucoup plus instable et elle comporte un aspect humanitaire. Dans bien des cas, les futurs réfugiés n'ont aucun accès à nos missions à l'étranger et j'ai dit plus tôt ce matin que nous devrions assouplir les conditions. Certains agents de l'Immigration canadienne sont très sensibles et très préoccupés de la question. Par exemple, le Directeur des affaires des réfugiés est un homme merveilleux et très humain mais il a besoin d'être appuyé sur le plan législatif tout comme nos consuls généraux à Rome ou Dieu sait où.

Bien que le Conseil du Trésor doive de toute évidence jouer un rôle, puisque nous parlons de dollars, je crois honnêtement que la réussite du processus repose sur la correspondance entre la loi au pays et la loi à l'étranger. En outre, peu importe le projet de loi qu'on rédige, qu'il soit juste ou injuste, il ne servira à rien si nous ne reconnaissons pas que des problèmes se posent dans l'ensemble du système.

**M. Kagedan:** Madame la présidente, permettez-moi de répondre à la question de l'honorable sénateur concernant les terroristes. En ce qui concerne la disposition du projet de loi C-84 qui exigerait des transporteurs qu'ils recueillent les titres de transport de leurs passagers pour s'assurer qu'ils ne pourront les détruire, nous avons déjà entendu les remarques générales sur les problèmes que posent les documents en ce qui concerne les réfugiés. Toutefois, lorsque des documents sont disponibles, nous craignons que, dans les cas de piraterie aérienne comme ceux qui se sont produits au cours des dix dernières années, ce qui arrive souvent c'est que les actes de terrorisme soient dirigés contre certains passagers en particulier.

Je vais vous donner un exemple qui me touche de très près. Il peut arriver qu'une personne ayant un nom aux consonances juives et voyageant au Moyen-Orient ou en Europe puisse être plus portée à se débarrasser de son passeport qu'à le remettre à quelqu'un si en fait cet appareil devait être pris par des terroristes qui ont manifesté leur intention de s'en prendre aux personnes ayant de tels antécédents. Il s'agit là d'un exemple qui me touche de près, mais la même chose s'appliquerait aussi à d'autres cas.



## [Text]

There seems to be a judgment lacking in proposing such a regulation even on that level, not to mention, as I said before, the whole problem of documentation, where it is questionable to begin with. It is interesting to note that officials of the airlines appearing before the Commons committee took exception to this because it put them in a position of functioning in some sort of quasi-judicial way as immigration officials. That is not their responsibility, and they themselves acknowledged they have no particular expertise in that field.

**Professor Zemans:** I would like to address a few remarks on what I call the contrast between Canada's de facto and de jure approach to refugees. By that I mean that there is a strong contrast between how we act in reality and how we act in legislation. The strongest evidence for that is found in this morning's *Globe and Mail* in the interview with Mr. Fairweather, where he indicates that simultaneously with the government introducing what I would suggest is the strongest and most repressive legislation for refugees Canada has ever seen, we are at the same time considering an amnesty involving some 40,000 to 50,000 refugees in Canada.

This very contrast between the reality and the legislation is the dilemma that we, as a nation, are facing today with respect to refugees. There is legislation introduced—Bill C-84—in response to an alleged crisis during the summer. This bill was introduced prior to Bill C-55, which allegedly was to deal with the real situation. This bill, I would suggest, overreacts to a situation in comparable fashion to the way Canada reacted to other movements of crisis in our history—the War Measures Act and the way we treated Japanese Canadians during World War II—in a moment of haste and perhaps without our usual Canadian humanity.

Nonetheless, there is recognition that there is a problem. Persons are coming to this country with a belief that we are prepared and willing to take virtually in any circumstance. These two pieces of legislation that are being introduced are contrary to the Charter of Rights and are contrary to a decision of the Supreme Court of Canada. I know you have heard evidence from other members of the legal community who have underlined the constitutional and legal concerns which many of us share with respect to Bill C-84, and I am sure you will hear these concerns repeated with respect to Bill C-55.

On the other hand, there is a growing number of persons in Canada who are clogged in the system. Rabbi Gunther Plaut, our former national president, was asked to look into this issue by our former government. He suggested that we needed an expeditious and humane procedure within Canada so that a backlog would not develop and persons would have the right to an expeditious hearing. Instead, we see legislation coming in under Bill C-55 which will virtually close the doors to most legitimate refugees coming into Canada without any guarantees as to where they can go. We are playing a world game of dominoes where persons are going to be knocking on the doors of democratic and humanitarian nations and each nation will be trying to push them over to another country.

## [Traduction]

On semble manquer de jugement en proposant un tel règlement même à ce niveau, sans parler, comme je l'ai déjà dit, du problème des documents, où ce jugement est douteux. Il est intéressant de remarquer que les représentants des lignes aériennes qui ont comparu devant le comité des Communes ont trouvé à redire à cette disposition parce que cela les plaçait dans une situation où ils devaient exercer un pouvoir quasi-judiciaire en tant qu'agents d'immigration. Ce n'est pas leur responsabilité et ils ont eux-mêmes reconnu ne pas posséder de compétences particulières dans ce domaine.

**Le Pr Zemans:** J'aimerais parler brièvement de ce que j'appelle le contraste entre l'approche de fait et de droit en matière de réfugiés ici au Canada. Je veux dire par là qu'il y a une grande contradiction entre l'application de la loi et ses préceptes. L'exemple le plus frappant nous le trouvons dans l'édition du *Globe and Mail* de ce matin dans une entrevue avec M. Fairweather où celui-ci indique que parallèlement au dépôt de ce qu'il considère le projet de loi le plus sérieux et le plus répressif à l'égard des réfugiés que le Canada ait jamais eu, le gouvernement songe à amnistier quelque 40 000 ou 50 000 réfugiés qui se trouvent au Canada.

Ce contraste entre la réalité et la mesure législative, c'est le dilemme avec lequel nous sommes aux prises, en tant que nation, en ce qui concerne les réfugiés. On dépose une mesure législative—le projet de loi C-84—pour régler une présumée crise qui s'est produite au cours de l'été. Ce projet de loi a été déposé avant le projet de loi C-55 qui devait régler le véritable problème. Ce projet de loi, je dirais, réagit à une situation comme le Canada a réagi à d'autres crises au cours de son histoire. La Loi sur les mesures d'urgence et la façon dont nous avons traité les Canadiens japonais pendant la Deuxième Guerre mondiale—dans un moment de colère et peut-être sans notre humanité habituelle.

Néanmoins, on reconnaît qu'un problème se pose. Des personnes viennent chez nous en croyant que nous sommes disposés à accepter à peu près n'importe qui dans n'importe quelle circonstance. Ces deux mesures législatives qui ont été déposées vont à l'encontre des dispositions de la Charte des droits et libertés ainsi que d'une décision de la Cour suprême du Canada. Je sais que vous avez entendu des témoignages d'autres membres des milieux juridiques qui ont fait ressortir les aspects constitutionnels et légaux que quantité d'entre-nous partagent relativement au projet de loi C-84 et je suis sûr que vous entendrez les mêmes préoccupations à l'égard du projet de loi C-55.

D'autre part, de plus en plus de gens au Canada sont prisonniers du système. L'ancien gouvernement avait demandé au rabbin Gunther Plaut, notre ancien président national, de se pencher sur cette question. Il a laissé entendre que le Canada avait besoin d'une méthode expéditive et humanitaire qui permettrait d'éviter les retards et de traiter rapidement les demandes. Au lieu de cela, nous assistons au dépôt du projet de loi C-55 qui ferme pour ainsi dire les portes aux réfugiés les plus légitimes qui se présentent au Canada sans aucune garantie quant à l'endroit où ils peuvent aller. Nous jouons une partie mondiale de dominos au cours de laquelle des personnes frapperont aux portes des nations démocratiques et humanitaires qui essaieront de les refouler dans un autre pays.

## [Text]

Similarly, the de facto and de jure contrast is again found in Bill C-84. The provisions of sections 95.1 and 95.2 concern me. These sections make it illegal for persons to knowingly organize, induce, aid or abet the coming into Canada of persons who do not have in their possession a valid visa, passport or travel document. We do not doubt that there is a need to bring some order in what is perceived as a chaotic situation. We do not doubt that there is need to control travel agents, captains of boats and other persons who will exploit persons who are in need. However, legislation which attempts to thwart the genuine concern of Canadians with respect to persons coming to Canada who are legitimate refugees in my opinion is doomed to be another piece of Canadian legislation which will not be enforceable. I do not believe that any government will begin charging leaders of major religious and humanitarian organizations in this country for assisting legitimate refugees. If they do, I believe we will see a public outcry.

My question is: Why do we pass legislation that is out of keeping with the concerns of the Canadian public? Why do we introduce legislation which is doomed to languish on the books of our statutes, which ultimately is unenforceable and is out of keeping with the real concerns of the Canadian public?

If this legislation is being introduced to give a message to the world that "If you want to come to Canada you have to come through appropriate procedures," then I would suggest to this committee that we have to look at what we are doing. If the legislation is being introduced to give a message, and if at the same time, we are granting amnesty to persons who are within Canada, that is also giving a message and a very contradictory message. There has to be some attempt to bring these two quite contradictory policies into line with one another. One of the roles of a second chamber is to take a step back from the situation that we find ourselves in as a nation and attempt to reflect upon it and give leadership to the Canadian public at this moment in time when, it seems to me, we need leadership in this country.

We are at a moment in world history where we are suddenly recognizing that history does repeat itself, more so perhaps than we would like to believe. For those of us who were educated during the 1950s and 1960s at Canadian universities and who were told in our economic courses that the depression or crash could never come again, we have had a harsh awakening over the past several weeks. The Canadian economy and the world economy is much more precarious than we ever believed possible.

When we talk about the history of refugees, and say that we could never face another crisis such as that which we faced during the 1930s and 1940s—and I hope that is the case—I do not think we should ignore the lessons learned from history. I think it is important that we accept our obligations as a signatory to the Geneva Convention and not attempt to introduce legislation which, I suggest, at the end of the day will be contrary to our international obligations and clearly contrary to our obligations entered into at the time of the Charter of Rights and Freedoms and the patriation of the Constitution.

## [Traduction]

On retrouve également cette contradiction de fait et de droit dans le projet de loi C-84. Les dispositions des articles 95.1 et 95.2 me préoccupent. En vertu de ces articles, commettent en effet une infraction les personnes qui, sciemment, incitent, aident ou encouragent des personnes non munies d'un visa, d'un passeport ou d'un titre de voyage en cours de validité à entrer au Canada. Nous ne doutons pas qu'il faille mettre de l'ordre dans ce qu'on perçoit comme une situation confuse. Nous ne doutons pas qu'il faille surveiller les agents de voyage, les capitaines de bateau et d'autres personnes qui exploiteront ces personnes dans le besoin. Toutefois, une mesure législative qui tente de contrecarrer la véritable préoccupation des Canadiens en ce qui concerne les véritables réfugiés qui cherchent asile au Canada est destinée, à mon avis, à être une autre mesure législative qui ne sera pas applicable. Je ne crois pas qu'aucun gouvernement commencera à porter des accusations contre les chefs des principaux organismes religieux et humanitaires de ce pays qui viennent en aide aux réfugiés légitimes. S'il le fait, il amènera, à mon avis l'opinion publique.

Ma question est la suivante: Pourquoi adoptons-nous une mesure législative ne correspondant pas aux préoccupations de la population canadienne? Pourquoi présentons-nous une mesure législative destinée à rester dans l'oubli dans nos livres de lois, finalement non-applicable et n'ayant rien à voir avec les véritables préoccupations de la population canadienne?

Si nous présentons cette mesure législative pour signaler au monde entier que pour venir au Canada il faut franchir toutes les étapes appropriées, je dis aux membres de ce comité qu'il faut que nous réfléchissions au geste que nous posons. Si nous présentons ce projet de loi pour livrer un message et si en même temps nous amnistions les personnes qui séjournent déjà au Canada, nous donnons également un message, mais un message très contradictoire. Il faut essayer d'harmoniser ces deux politiques très contradictoires. L'un des rôles d'une seconde chambre c'est de prendre du recul par rapport à la situation dans laquelle nous nous trouvons en tant que pays, de tenter de réfléchir à la situation et de donner l'exemple à la population canadienne à cette époque où, il me semble, nous avons besoin de direction dans ce pays.

Nous sommes à une étape de l'histoire mondiale où nous reconnaissons tout à coup que l'histoire se répète, plus peut-être que nous voudrions le croire. Pour ceux d'entre nous qui ont fréquenté les universités canadiennes au cours des années cinquante et soixante et qui se sont faits dire par les professeurs d'économie qu'il n'y aurait plus de dépression ni de débâcle boursière, le réveil a été assez brutal au cours des dernières semaines. L'économie canadienne et l'économie mondiale sont beaucoup plus précaires que nous n'aurions cru.

Lorsque nous parlons de l'histoire des réfugiés et que nous soutenons que nous ne subissons jamais une autre crise comme celle des années trente et quarante—et j'espère que c'est le cas—je ne crois pas que nous devrions oublier les leçons du passé. Je crois qu'il est important que nous acceptions nos obligations en tant que signataires de la Convention de Genève et que nous ne tentions pas de présenter une mesure législative qui ira à l'encontre de nos obligations nationales et de toute évidence des obligations que nous avons prises lors de la signa-



[Text]

**Senator Robertson:** Thank you, Madam Chairman. I have some observations to make rather than questions.

The committee has received contradictory testimony from those responsible for the drafting of the legislation and groups such as the Canadian Jewish Congress. It has been difficult to sort out all of that testimony. It would be helpful, Madam Chairman, if we asked Mr. Gordon Fairweather for his interpretation. Often this legislation gets caught up in the process of sponsorship and the due process of the law. I am wrestling with that now. I do not know whether the process is outside of the legislation. I think this happens when there is antiquated legislation and when one is trying to deal with an increased workload.

Coming back to Mr. Abrams' concerns about the lack of staff in certain embassies, it seems to me that the cause of the backlog is insufficient funds. We processed more and accepted more genuine refugees last year than we ever did before. We intend to do that again. That is what the minister responsible and also the Prime Minister has told us. The article on amnesty comes as no surprise.

Professor Zemans has told us that this legislation seems to be very severe and yet, at the same time, the intent is not as severe. How does one balance the two? I am not sure what we are reading into this. I find this very confusing.

The representative of the High Commissioner for Refugees appeared before the committee and indicated that Bill C-84 was not in conflict with the convention.

**The Chairman:** I do not think she said that.

**Senator Robertson:** I was not here then, but I have read the documents and it seems to me that she did indicate that.

**The Chairman:** She did have some reservations.

**Senator Robertson:** It seemed to me that she said it was not in conflict with the convention.

**Senator Hébert:** She was nice to the government, but I do not think she said it was in conflict. I do not think she said that it clearly was.

**Senator Robertson:** From what I have read, it seems to me that she said it was.

**The Chairman:** Senator Robertson, I was not here on that day either, but I have been advised that she was talking only about the proposed amendment 91.1. She said that to insert that section was a step in the right direction. In other words, that amendment itself—

**Senator Robertson:** Was she comfortable with it?

**The Chairman:** She simply said that adding a reference to the convention was appropriate.

[Traduction]

ture de la Charte des droits et libertés et du rapatriement de la Constitution.

**Le sénateur Robertson:** Merci, madame la présidente. J'ai certaines observations à faire plutôt que des questions à poser.

Le Comité a entendu des témoignages contradictoires de la part des rédacteurs de ce projet de loi et des groupes comme le Conseil canadien des Juifs. Il est difficile d'y mettre de l'ordre. Il serait utile, madame la présidente, de demander à M. Gordon Fairweather quelle est son interprétation. Il arrive souvent que ce genre de mesure législative se retrouve prise dans le processus de parrainage et les voies de droit régulières. Voilà la question qui me préoccupe maintenant. Je ne sais pas si le processus se situe en dehors de la mesure législative. Je crois que cela arrive lorsque nous avons affaire à une mesure législative surannée et lorsque nous essayons de nous acquitter d'une plus grande charge de travail.

Pour revenir aux préoccupations de M. Abrams concernant le manque de personnel dans certaines ambassades, il me semble que la cause du retard est imputable à une insuffisance de fonds. Nous avons l'an passé traité et accepté plus de demandes de véritables réfugiés que nous l'avions jamais fait auparavant. Nous avons l'intention de recommencer. C'est ce que nous ont dit le ministre responsable et le premier ministre. L'article sur l'amnistie ne surprend donc pas.

Le professeur Zemans nous a dit que cette mesure législative semble être très sévère mais qu'il n'en va pourtant pas de même de son objet. Comment comparons-nous les deux? Je ne sais pas quoi penser. Je m'y perds.

Lors de sa comparution devant le Comité la représentante du Haut-Commissariat pour les réfugiés a mentionné que le projet de loi C-84 ne contrevenait pas aux dispositions de la Convention.

**La présidente:** Je ne crois pas qu'elle ait dit cela.

**Le sénateur Robertson:** Je n'ai pas assisté à la séance, mais j'ai lu les documents et il me semble que c'est ce qu'elle a dit.

**La présidente:** Elle a exprimé certaines réserves.

**Le sénateur Robertson:** Il m'a semblé qu'elle a dit que le projet de loi ne contrevenait pas aux dispositions de la Convention.

**Le sénateur Hébert:** Elle a été gentille avec le gouvernement, mais je ne crois pas qu'elle ait dit que ce projet de loi contrevenait aux dispositions. Je ne crois pas qu'elle ait dit qu'il y contrevenait nettement.

**Le sénateur Robertson:** D'après ce que j'ai lu, il me semble qu'elle a dit que c'était bien le cas.

**La présidente:** Sénatrice Robertson, je n'étais pas ici non plus, mais on m'a dit qu'elle n'a parlé que de l'amendement 91.1 proposé. Elle a dit qu'en insérant cet article on faisait un pas dans la bonne direction. Autrement dit, que l'amendement lui-même—

**Le sénateur Robertson:** Était-elle rassurée à son sujet?

**La présidente:** Elle a simplement dit qu'il était approprié de mentionner la Convention.



## [Text]

**Senator Robertson:** There certainly is conflict. I will go back to that. I have my notes on that. I have to rely on what I have read since I was not here, but I will go back to her on that and determine what her intention was.

There is a great deal of confusion around this. I cannot imagine why responsible people could advise something that is in such violation of the intent.

**Ms. Reitman:** You reflect what many Canadians are feeling. I wish that all Canadians would think about this. The reality is that people have different motivation, different interests, and so forth. The mandate of this committee has is to look at the information which comes from different parts of the community. The committee will have to use its clout to make recommendations to the House of Commons.

It is very interesting when citizens' groups appear before these types of committees. They are usually well briefed on the matters under consideration; however, the government may have problems with the cost of a certain program, or politicians may have other problems. I think we have to try to sort out what the realities are. Indeed, that is what we are trying to do now.

**Senator Robertson:** That is the problem. Everyone believes their position is absolutely correct.

**Ms. Reitman:** Yes, but ultimately people do not understand what the issues are. You have just reflected that. I wish there was some way to get a clear understanding of this.

**Mr. Kagedan:** Senator Robertson, regarding your reference to confusion, I think that there exists a great deal of confusion.

In response to your question respecting who would draft such legislation if there is such a gap between its apparent agenda and the thinking of Canadians, although one might only speculate, it might be the case that the drafters of the legislation were thinking less of refugees than of other things—for example, the security of Canada or control over whom we admit into Canada. The average Canadian might think of the lady who greeted the Sikhs arriving off the Atlantic coast with tea and cookies. People think more of the human function. That may very well be part of the confusion.

The agenda of the present government, even from the time of the Nielsen Report, has taken a certain direction. The bureaucrats, who wish to serve their masters, have drafted legislation which responds to a system that exists, but the approach may not be consistent with the thinking of the average Canadian when addressing human situations and seeing a refugee at the border or an individual in trouble. I think that that does underlie this gap, because otherwise I personally would find it hard to imagine that one would have the Canadian Jewish Congress alongside Amnesty International or organized labour groups.

An amazing coalition has developed around this issue which has never happened before. I attended a press conference in Montreal held by the Canadian Jewish Congress. Sitting alongside were members of the St. Jean Baptiste Society. Those of you who know the situation will well know that it is

## [Traduction]

**Le sénateur Robertson:** Il y a certainement conflit. Je retrouverai ce passage. J'ai des notes à ce sujet. Je dois me fier à ce que j'ai lu, faute d'avoir pu être présente, mais je retrouverai son témoignage et je verrai bien ce qu'elle a voulu dire.

Tout cela est très confus. Je ne puis concevoir que des gens sensés puissent conseiller une chose qui est à ce point contraire à l'intention.

**Mme Reitman:** Vous traduisez le sentiment d'un grand nombre de Canadiens. Je souhaiterais que tous les Canadiens y réfléchissent, mais de toute façon, les motivations, les intérêts, etc. sont différents. C'est justement le rôle de ce comité que de faire la part des choses, et d'user de son influence pour faire des recommandations à la Chambre des communes.

Il est très intéressant d'observer ce qui se passe lorsque des groupes de citoyens comparaissent devant ce genre de comité. Ils sont habituellement bien préparés, mais ils peuvent buter contre une hésitation du gouvernement à débloquer des fonds pour certains programmes, ou contre d'autres problèmes soulevés par les élus politiques. À mon avis, nous devons nous efforcer de faire le tri dans tout cela. C'est même ce que nous essayons de faire à l'heure actuelle.

**Le sénateur Robertson:** C'est là le problème: chacun croit avoir raison.

**Mme Reitman:** Oui, mais en fin de compte plus personne ne sait plus de quoi il retourne. Vous venez de nous en donner un exemple. Je souhaiterais que l'on comprenne bien de quoi il s'agit.

**M. Kagedan:** Sénatrice Robertson, vous avez parlé de confusion; je trouve qu'il faudra parler de grande confusion.

Vous vous demandiez qui rédigerait un nouveau texte de loi puisqu'il existe un tel écart entre l'intention d'une part et l'opinion des Canadiens d'autre part; bien qu'on soit livré à des hypothèses, il se pourrait fort bien que les rédacteurs du projet de loi aient moins pensé aux réfugiés qu'à la sécurité du Canada, par exemple, ou au tri des réfugiés. Le Canadien moyen pourrait penser, lui, à la dame qui a accueilli les Sikhs au large des côtes de l'Atlantique en leur offrant du thé et des biscuits. Généralement, la population s'attache à l'aspect humain et c'est peut-être bien ce qui cause la confusion.

Les visées du gouvernement actuel, même depuis l'époque du rapport Nielsen, ont pris une certaine orientation. Les bureaucrates, qui désirent servir leur maître, ont rédigé un texte législatif qui correspond à un système qui existe bel et bien, mais l'optique ne correspond peut-être pas à l'opinion du Canadien moyen face à des situations où des humains sont en cause, comme lorsqu'un réfugié arrive à la frontière ou qu'une personne est en difficulté. C'est à mon avis ce qui explique cette bipolarisation, car comment expliquer autrement que le Congrès juif canadien fraternise avec Amnistie internationale ou d'autres syndicats organisés.

Phénomène absolument nouveau, cette question a suscité un étrange rapprochement. J'ai assisté à une conférence de presse à Montréal, organisée par le Congrès juif canadien. Il y avait là aussi des membres de la Société Saint-Jean-Baptiste. Les mieux renseignés d'entre vous savent fort bien qu'il est rare

[Text]

rare when the Canadian Jewish Congress and the St. Jean Baptiste Society come together.

**Senator Gigantès:** You are joking.

**Mr. Kagedan:** I think that does say something about the problem.

**The Chairman:** I think we will have to move ahead here, or we will not give other senators an opportunity to question the witnesses.

**Senator Haidasz:** When the Minister of Employment and Immigration appeared for the first time before this committee studying Bill C-84, I had an opportunity to ask him whether he is convinced that the whole bill does not contravene the Canadian Constitution, including the Canadian Charter of Rights and Freedoms. He said that he is in possession of an opinion from the Minister of Justice that there is nothing in this bill that violates our Constitution.

Professor Zemans, I believe you are the professor from York University and Parkdale Legal Services?

**Professor Zemans:** Yes; I was at one time.

**Senator Haidasz:** You say there is a body of legal opinion which states that there are paragraphs or sections in this bill which contravene the Canadian Constitution—especially the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Would you be able to identify any of those sections in Bill C-84 which in the opinion of legal and constitutional experts contravene our Constitution?

**Professor Zemans:** I would add that Professor Beatty has already testified before the committee. He is a professor of constitutional law at the University of Toronto. I have seen a synopsis of his testimony. In reading his testimony it seems to me that he raises a number of sections and reads them in light of recent decisions of the Supreme Court of Canada interpreting the Charter, with which I would concur.

Professor Beatty's opinion is one of a number of persons in the constitutional law area who have suggested that the appropriate way of deciding whether there are contradictory opinion—which, as you indicate, there clearly are—would be to have reference to the Supreme Court of Canada at this time, to have the Supreme Court make a decision on it rather than litigation subsequently to it. That suggestion was made in the House of Commons. I understand that the government thus far has taken the position that it is not prepared to have reference to the Supreme Court and, rather, is indicating that if there is to be a decision on it, then it will be on a case-by-case basis.

The difficulty with that approach is that because we are dealing with refugees, particularly under Bill C-55—many of whom who will be turned away at the border—it will be difficult to have some of these procedures looked at. For example, the procedure in Bill C-84 which has been most strongly questioned is this whole question of a preliminary decision at sea, where, potentially, boats can be turned away. How will it be possible to have a determination on the constitutionality of that approach when you are facing the danger of a court saying that there is no list, that it has already been decided, the group has gone and the court may not take it.

[Traduction]

que le Congrès juif canadien et la Société Saint-Jean-Baptiste fassent cause commune.

**Le sénateur Gigantès:** Plaisantez-vous?

**M. Kagedan:** Cela devrait plutôt vous mettre la puce à l'oreille.

**La présidente:** Je pense que nous devons passer à autre chose, sinon aucun sénateur n'aura la possibilité d'interroger les témoins.

**Le sénateur Haidasz:** Lorsque le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a comparu pour la première fois devant le comité, chargé d'étudier le projet de loi C-84, je lui ai demandé s'il était convaincu qu'il n'y avait rien dans ce projet de loi qui entre en conflit avec la Constitution canadienne, et notamment avec la Charte canadienne des droits et libertés. Il a répondu que le ministre de la Justice lui-même lui avait affirmé que rien dans ce projet de loi n'était inconstitutionnel.

Professeur Zemans, j'imagine que vous êtes le professeur de l'Université York et que vous avez travaillé aux services juridiques de Parkdale?

**Le Pr Zemans:** Oui, autrefois.

**Le sénateur Haidasz:** Vous dites que pour beaucoup de juristes, il y a des paragraphes ou des alinéas dans ce projet de loi qui contreviennent à la Constitution canadienne, et surtout à la Charte canadienne des droits.

Pourriez-vous nous indiquer lesquels?

**Le Pr Zemans:** J'aimerais ajouter que le Pr Beatty a déjà témoigné devant le comité. Il est professeur de droit constitutionnel à l'Université de Toronto. J'ai vu un résumé de son témoignage. Il a contesté un certain nombre d'articles à la lumière des récentes décisions de la Cour suprême du Canada au sujet de la Charte, et je suis d'accord avec lui.

Le Pr Beatty croit, lui aussi, comme bien d'autres dans le domaine du droit constitutionnel, qu'il faudrait demander à la Cour suprême de trancher lorsqu'il y a comme en ce moment, des opinions contradictoires plutôt que d'avoir des procès après l'adoption de la loi. Cette proposition a été faite à la Chambre des communes. Si j'ai bien compris, jusqu'à maintenant le gouvernement préférerait ne pas en saisir la Cour suprême, mais trancher cas par cas.

La difficulté que pose cette façon de procéder, c'est que, dans le cas de réfugiés, et particulièrement en vertu du projet de loi C-55—beaucoup d'entre eux seront refoulés à la frontière—on pourra difficilement avoir le temps d'intenter des poursuites. Par exemple, l'une des procédures les plus controversées du projet de loi C-84 a trait à la question de la décision préliminaire prise en mer sur la possibilité de renvoyer les navires. Comment pourra-t-on établir la constitutionnalité de cette procédure si vous risquez de vous faire dire par un tribunal qu'il n'y a pas de liste, que la décision a déjà été prise, que le groupe est partie et que le tribunal n'a pas à trancher.



[Text]

In answer to your question, first, I would adopt Professor Beatty's testimony; and, secondly, it seems to me that the appropriate way to proceed is to have reference made and have the court rule on it prior to the proclamation of legislation.

**Senator Haidasz:** In that case, what are the existing rules? Who can now, at this point in time, make reference to the Supreme Court in this matter?

**Professor Zemans:** I understand that it has to be the government.

**Senator Haidasz:** Only the government? No one else?

**The Chairman:** Any provincial or federal government can initiate a reference.

**Professor Zemans:** I think any Attorney General can. That is right.

**Senator Haidasz:** What about any body of Parliament like the Senate or the House of Commons?

**Professor Zemans:** I am not sure.

**The Chairman:** No.

**Professor Zemans:** I am not aware of that. I think it has to be the—

**The Chairman:** It is the Governor in Council, Professor Zemans.

**Professor Zemans:** That is what I was going to say.

**Senator Hébert:** It would be interesting to have a legal opinion.

**Senator Haidasz:** Do you not have any precedent to be able to force the minister to table his legal opinion?

**Professor Zemans:** As a House of Parliament, I believe we can request that.

**The Chairman:** We have done this here. I noticed in the paper yesterday that a coalition in Manitoba is trying to persuade the Manitoba government to initiate a reference on this specific legislation. We will have to await the outcome of that.

Could we move along, because we are running short of time.

**Senator Doyle:** The point I want to touch on has already been introduced by Senator Robertson, but I thought it was worth more examination. It has to do with the amount of work being done in the field—that is, whether or not we are cutting back on our willingness or our apparatus to deal with a continuing flow of refugees to this country.

We certainly heard from the minister, when he appeared before this committee, that that was not his intention nor the intention of the law. He left us with the impression—Madam Chairman will correct me if I am wrong—that he was interested in devising of a set of rules and regulations that would eliminate the disorder we have had in the system in the past and to facilitate smoother entry for more people in the refugee situation.

The reference was made here today that despite those assurances from the minister, it may be that this stringent legisla-

[Traduction]

Pour répondre à votre question, premièrement, je me range à l'avis du professeur Beatty et, deuxièmement, il me semble qu'il faudrait faire intervenir la Cour suprême avant la proclamation de la législation.

**Le sénateur Haidasz:** Dans ce cas, quelles sont les règles qui prévalent? Qui peut maintenant, au point où nous en sommes, demander à la Cour suprême d'intervenir dans cette affaire?

**Le Pr Zemans:** Je crois savoir que ce doit être le gouvernement.

**Le sénateur Haidasz:** Uniquement le gouvernement? Personne d'autre?

**La présidente:** N'importe quel gouvernement provincial ou fédéral peut présenter cette demande.

**Le Pr Zemans:** N'importe quel procureur général. C'est juste.

**Le sénateur Haidasz:** Que diriez-vous de n'importe quel groupe de parlementaires, comme le Sénat ou la Chambre des communes?

**Le Pr Zemans:** Je n'en suis pas sûr.

**La présidente:** Non.

**Le Pr Zemans:** Je ne suis pas au courant de cela. À mon avis, ce doit être—

**La présidente:** C'est le gouverneur en conseil, professeur Zemans.

**Le Pr Zemans:** . . . c'est ce que j'allais dire.

**Le sénateur Hébert:** Il serait intéressant d'avoir un avis juridique.

**Le sénateur Haidasz:** N'y a-t-il pas de précédent qui obligerait le ministre à donner un avis juridique?

**Le Pr Zemans:** À titre de Chambre du Parlement, je pense que vous pouvez l'exiger.

**La présidente:** Nous l'avons déjà fait. J'ai lu dans le journal hier qu'un mouvement au Manitoba essayait de persuader le gouvernement manitobain de demander un avis sur cette loi précise. Nous devons attendre voir.

Pourrions-nous accélérer un peu, car le temps presse.

**Le sénateur Doyle:** La question qui m'intéresse a déjà été abordée par la sénatrice Robertson, mais je pense qu'elle n'a pas été assez explicitée. Je voulais parler de la somme de travail qui se fait sur place, c'est-à-dire de la possibilité de réduire nos engagements ou l'appareil que nous avons mis en place pour desservir ce flot incessant de réfugiés qui arrivent au Canada.

Nous avons sûrement appris du ministre, lorsqu'il est venu comparaître devant le Comité, que ce n'était pas son intention, ni celle de la loi. Il nous a donné l'impression—et madame la présidente me corrigera si je fais erreur—qu'il voulait concevoir un ensemble de règles et de règlements pour mettre de l'ordre dans le système et faciliter l'arrivée d'un plus grand nombre de réfugiés encore.

On a dit ici aujourd'hui qu'en dépit de ces assurances du ministre, il se pourrait fort bien que ce projet de loi aussi



**[Text]**

tion—as I think it was called—is intended to cut back on the numbers who will be admitted, and that this is not peculiar to Canada. It is perhaps typical of what is happening—what is called “refugee fatigue” among a number of countries? That is a brutal description, but it is popular these days.

**Ms. Reitman:** Multiply the refugees of the countries.

**Senator Doyle:** Yes. Is there anything to back that up? The question has already been asked about the number of people who are available to deal with refugee applications, and there is some suspicion that there may not be as many of them, or they may not be as strategically placed as they once were; but we do not have the information on that and we will have to look it up.

What about the number of refugees who have been coming here perhaps during the lifetime of the administration which has produced this legislation? Is there any clue in the pattern? Is there any evidence of cutting back to the extent that we are trying to find a way out. This may not be peculiar to Canada.

**Mr. Abrams:** I believe the Department of Immigration has set higher levels in terms of its refugee program to Canada. There is no question that that is the case. It may focus in on a different area of the world, but certainly that is the design of this minister and his staff. We have seen to date a larger flow of refugees coming to Canada. There is no question in that regard.

However, one has to recognize that there are two separate issues, namely, inland refugee claimants as opposed to those refugees that will be processed by our consulates abroad. That is where the dichotomy lies. Bill C-84 is trying to deal with the inland refugee claimant—that is, a person who is in Canada already. Our Immigration Act indicates that one has to apply outside the country, not within Canada, and that is the difference.

**Professor Zemans:** This goes to the point the chairman asked about Mr. Waldman's testimony. I understood Mr. Waldman to say that the government is looking to choose the refugees who will make the best economic contribution to this country, many of whom are currently in camps in the third world. I had Thanksgiving Dinner with a young man who recently came out of a camp. He was chosen by the Canadian government to come to this country from Viet Nam.

The government is saying that it is going to increase the number of refugees, but refugees who are handpicked by Canadian officers in the third world. There is no doubt that that is what it is attempting to do. As Mr. Kagedan said, there is much on the public record, going back to the Nielsen Report, which indicates that the government is going to try to thwart refugees who are coming to this country, particularly the large numbers who are currently in the United States. There are 250,000 Guatemalan refugees and over 500,000 Salvadorean refugees in the United States. There is no doubt that those are the persons who, in terms of current policies, going back over the last year, we are clearly attempting to disallow into this country. Bill C-55 addresses them specifically with the whole concept of a safe third country. That has now been

**[Traduction]**

sévère—et je pense que c'est ainsi qu'on le qualifie—vise plutôt à réduire le nombre des admissions, et ce n'est d'ailleurs pas particulier au Canada. Notre pays ne ferait-il que réagir comme beaucoup d'autres pays—il éprouverait face aux réfugiés une sorte d'épuisement? C'est une description brutale de la réalité, mais elle est répandue de nos jours.

**Mme Reitman:** Quand on voit le nombre de réfugiés.

**Le sénateur Doyle:** Oui. Y a-t-il des preuves? On s'est déjà inquiété du personnel chargé d'étudier les demandes des réfugiés, et on soupçonne qu'il n'est pas aussi nombreux ni aussi stratégiquement réparti qu'autrefois, mais nous n'avons pas de chiffres en main et nous devons vérifier.

Qu'arrivera-t-il à tous les réfugiés qui sont arrivés ici pendant le mandat du gouvernement qui a produit cette loi? Y a-t-il une logique dans tout cela? Serait-il possible que sous prétexte de réduire on veuille en fait se dégager de ses obligations. Cela arriverait peut-être ailleurs qu'au Canada.

**M. Abrams:** J'estime que le ministère de l'Immigration a fixé des objectifs plus élevés pour son programme d'accueil des réfugiés au Canada. Cela ne fait pas de doute. Il viserait peut-être une région différente du monde, mais il est certain que c'est l'intention du ministre et de son personnel. Nous constatons, jusqu'à ce jour, qu'un nombre croissant de réfugiés arrivent au Canada. C'est assez révélateur.

Toutefois, n'oublions pas qu'il y a deux genres de réfugiés: ceux qui demandent le statut de réfugié de l'intérieur, et ceux qui s'adresseront à nos consulats à l'étranger. C'est là que réside la dichotomie. Le projet de loi C-84 traite de la première catégorie de réfugiés, c'est-à-dire de ceux qui sont déjà au Canada. Notre Loi sur l'immigration dispose qu'il faut présenter une demande de l'extérieur, et non pas à l'intérieur, du pays; voilà la différence.

**Le Pr Zemans:** Cela nous ramène à la question que Mme la présidente a soulevée au sujet du témoignage de M. Waldman. Si j'ai bien compris, ce dernier a dit que le gouvernement a l'intention de choisir les réfugiés susceptibles de faire la meilleure contribution économique au pays, et dont un grand nombre sont actuellement dans des camps du Tiers monde. À l'Action de grâce, j'ai dîné avec un jeune Vietnamien qui venait d'être ainsi choisi par le gouvernement canadien.

Le gouvernement affirme qu'il va ouvrir plus grandes les portes du pays, mais ces réfugiés sont sélectionnés par les agents canadiens dans les pays du Tiers monde. C'est très certainement ce qu'ils font. Comme M. Kagedan l'a dit, en remontant au rapport Nielsen, on se rend bien compte que ce que le gouvernement essaie de faire, en fait, c'est de réduire sensiblement le nombre de réfugiés qui arrivent au pays, plus particulièrement en provenance des États-Unis. Il y a 250 000 réfugiés guatémaltèques et plus de 500 000 réfugiés salvadoriens aux États-Unis. Il ne fait aucun doute que ce sont ces personnes dont l'accès au Canada est menacé par nos politiques, depuis un an. Le projet de loi C-55 les vise plus particulièrement lorsqu'il y est question d'un tiers pays sûr. Cette notion a maintenant été rebaptisée dans les plus récents amendements apportés par la Chambre des communes.

*[Text]*

renamed in the most recent amendments made by the House of Commons.

These persons have been given asylum in the United States at the rate of something between one and three per cent, while we know that in Canada the record is something close to 50 per cent under the given refugee status in our current procedures.

We are clearly attempting to choose our refugees by way of a procedure abroad and to thwart persons who appear at our doorstep.

**Senator Doyle:** When Mr. Waldman was here he said much the same as what you are saying. He also added that the people who work in the field, who do the selecting, were of a very high calibre, highly motivated, and were not always given just to finding the right economic bodies. He said there were instances of compassion and charity and also of very vigorous work to make sure that certain people got through the screening process.

**Mr. Abrams:** That certainly is the case. I made mention earlier of headquarters here in Canada. The front line staff, the Director of Refugee Affairs and, indeed, some of the people who drafted Bill C-84—former field officers—are wonderful, warm, sensitive and compassionate individuals who recognize the humanitarian component of refugees. They are very sensitive to the issue. There are instances of officials who have come from Cairo into Khartoum or Islamabad to pick up Iranian Baha'i in Karachi. There is a real endeavour on their part to assist and to process people quickly. There is no question that they have the right kind of concerns.

**Professor Zemans:** Our point is that we are concerned about a small band of persons who are legitimate refugees applying within Canada. The number may be 6,000 to 15,000 annually. They have been lost in this morass of persons who have been chosen to apply, in many instances, for refugee status because they see that as an opportunity of staying in Canada. They clearly are being legitimated in that approach by virtue of this discussion of amnesty. We know that 40,000 or 50,000 persons will be granted amnesty and that at least 50 per cent of them are not refugees. They are usually visitors who have extended their stay and want to stay for legitimate economic reasons. They would rather be in Canada than in a poor country, but they are not refugees.

**Senator Doyle:** I do not think there is a person in this room who does not share your concern for that band, as you call them, who are in dire straits and who are anxious to get into the country for the sake of their lives.

When you were remarking on the selection process abroad, you were not, in fact, telling me that there was something wrong with it, but that it needs to be paralleled by a compassionate and realistic arrangement for the people who are knocking on the door. The system of making choices in the camps of, say, Austria or Islamabad, is not a system that is wrong for Canada if we parallel it with a compassionate and

*[Traduction]*

Seulement 1 à 3 p. 100 environ de ces personnes reçoivent l'asile aux États-Unis, tandis qu'au Canada, ce sont presque 50 p. 100 d'entre elles qui reçoivent le statut de réfugié selon nos procédures actuelles.

En somme, nous cherchons à choisir nos réfugiés à l'étranger et à refouler ceux qui se présentent à nos portes.

**Le sénateur Doyle:** Quand M. Waldman est venu témoigner, il a parlé un peu comme vous. Il a ajouté que nos agents de sélection à l'étranger étaient de haut calibre, étaient extrêmement motivés et qu'ils n'avaient pas reçu l'ordre de limiter leur choix aux personnes susceptibles de la meilleure contribution économique. Il a mentionné que dans certains cas, on tentait l'impossible, par compassion ou par charité, pour s'assurer que certaines personnes soient sélectionnées.

**M. Abrams:** C'est certes le cas. Je parlais un peu plus tôt des hauts fonctionnaires en poste au Canada. J'avoue que les hauts fonctionnaires, le directeur de la Division des affaires des réfugiés et, à vrai dire, certains rédacteurs du projet de loi C-84, les anciens agents en poste à l'étranger sont des gens merveilleux, chaleureux, sensibles et compréhensifs, qui savent tenir compte de l'aspect humanitaire de la question des réfugiés. Ils sont très réceptifs. Il est arrivé que des agents d'immigration du Caire soient venus à Khartoum ou à Islamabad pour aller chercher un bahaï iranien à Karachi. Ils sont très soucieux d'aider ces gens et d'acheminer leurs dossiers. Leur attitude est certes très correcte.

**Le Pr Zemans:** En réalité, nous nous inquiétons du petit nombre de réfugiés légitimes qui présentent une demande de statut au Canada. Il y en a peut-être de 6 000 à 15 000 par année. Leurs demandes se perdent parmi la masse de ceux qu'on a jugés admissibles au statut de réfugié, et qui, bien souvent, ont revendiqué ce statut parce qu'ils croyaient qu'ils auraient plus de chance de demeurer au Canada ainsi. Leur attitude est dictée par l'espoir d'obtenir l'amnistie dont ils ont entendu parler. Nous savons tous de 40 000 à 50 000 personnes obtiendront l'amnistie et qu'au moins la moitié d'entre elles ne sont pas de véritables réfugiés. Il s'agit généralement de visiteurs qui ont prolongé leur séjour au Canada et qui veulent y demeurer pour des raisons économiques fort compréhensibles. Ils préfèrent rester au Canada plutôt que dans un pays pauvre, mais ce ne sont pas de véritables réfugiés.

**Le sénateur Doyle:** Je ne crois pas qu'il y ait quelqu'un dans cette salle qui ne partage pas votre point de vue concernant tous ceux-là qui sont dans des situations désespérées et qui feraient tout pour s'installer dans un autre pays, serait-ce aux dépens de leur vie.

Dans vos remarques au sujet de processus de sélection, vous ne disiez pas, en réalité, qu'il y avait quelque chose de répréhensible dans cette méthode, mais qu'il fallait que celle-ci soit assortie d'une attitude compréhensive et réaliste envers ceux qui frappent à nos portes. Il n'y a rien de mal à choisir les futurs réfugiés dans les camps d'Autria ou d'Islamabad, mais ce qu'il faudrait, ce serait d'adopter en plus une attitude com-



[Text]

realistic arrangement for those who come knocking on our door; is that what you are saying?

**Mr. Abrams:** Because of the large numbers, or because of the fact that we have closed a few posts, the exercise is becoming much more difficult for front-line staff. I do not think it is a matter of a reduction of staff. Even if the staff were to remain at the same level, they could not deal with the issues, with the applications and with the people knocking at a Canadian government post door. That is the issue.

The issue is simply that if someone cannot get to a Canadian post overseas, he will try to come to Canada. I am saying that the whole package has to be addressed and buttressed. The legislation has to jibe, one with the other.

**Ms. Reitman:** Bill C-55 proposes that if a refugee appears on our shores the first thing that will happen is that there will be a pre-screening by a member of the refugee board together with a member of the immigration board.

We are proposing to eliminate that step because it will eliminate a real or true hearing for that refugee. We are suggesting that you can use the same resources to give those people direct access to the Refugee Determination Board, which would then give them a more thorough hearing. We are suggesting that you eliminate that step which might create a problem for a genuine refugee who comes in and does not know the language or the culture. If he really is in jeopardy, he may be in somewhat of a panic.

Those kinds of matters are dealt with in the legislation.

**The Chairman:** In the interests of time I would ask honourable senators to limit themselves to one question only.

**Senator Flynn:** That will be interesting to watch.'

**Senator Hébert:** I find myself somewhat confused, like Senator Robertson, although perhaps for a different reason. Bill C-84 is supposed to be popular, yet the polls show that, to use the expression of Senator Doyle, a majority of Canadians suffer from this "refugee fatigue", which Senator Doyle has admitted is a bit of a cruel expression. However, it has some merit. From your experience in these matters, are you aware of any group, organization or professor who could come before us in defence of this bill? I ask my question, excluding the minister and his staff, of course.

All we have heard is that this bill is awful, that we should kill it, or at least amend it to the point at which it would be impossible to recognize. Have you any comments in this regard?

**Mr. Abrams:** Perhaps, Senator Hébert, you could invite the gentleman in British Columbia who elicited those lists of support that we saw on television.

**Mr. Kagedan:** Senator Hébert, you have drawn our attention to what I think is a very important point. I believe it is related to the rhetoric that we have heard surrounding the entire issue of refugees. In general, as we know ourselves, it is difficult enough to separate the concept of "refugee" from the concept of "immigrant". The bills before us are a bureaucrat's

[Traduction]

préhensive et réaliste envers ceux qui frappent à nos portes. Vous ai-je bien interprété?

**M. Abrams:** En raison du nombre considérable de demandes ou peut-être parce que nous avons fermé quelques-unes de nos missions à l'étranger, la tâche devient de plus en plus lourde pour nos agents d'immigration. Ce n'est pas tellement à cause d'une diminution du personnel. Même avec le même nombre d'employés, nos agents ne pourraient traiter tous les dossiers, régler tous les problèmes et s'occuper de tous ceux qui frappent à la porte des missions canadiennes. C'est là le problème.

C'est simple: L'exilé qui ne trouve pas de mission canadienne où s'adresser va tout essayer pour venir au Canada. Je dis que cette question doit être réexaminée dans son ensemble et plus en profondeur. Cette mesure législative doit être minutieusement fouillée, de toute façon.

**Mme Reitman:** D'après le projet de loi C-55, lorsqu'un réfugié se présente à nos frontières, il est d'abord reçu par un membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, une fois que son dossier a fait l'objet d'une pré-sélection.

Nous proposons de supprimer cette étape, car elle empêche un véritable examen du dossier de l'aspirant réfugié. Avec les mêmes ressources, vous pouvez diriger ces cas directement à la Commission du statut de réfugié, qui pourrait alors porter une oreille beaucoup plus attentive aux revendications de ces personnes. Nous proposons de supprimer cette étape, qui est une source de problèmes pour le réfugié véritable qui ne connaîtrait pas notre langue ou notre culture, par exemple. S'il est vraiment menacé, il sera peut-être un peu en panique.

Ces questions sont abordées dans le projet de loi.

**La présidente:** Vu que le temps nous presse, je demanderais aux honorables sénateurs de s'en tenir à une seule question.

**Le sénateur Flynn:** Nous verrons bien.

**Le sénateur Hébert:** Je suis un peu confus, comme la sénatrice Robertson, même si ce n'est peut-être pas pour la même raison. Le projet de loi C-84 est censé répondre à une volonté populaire, et pourtant, les sondages nous démontrent, comme l'a dit le sénateur Doyle un peu amèrement, qu'une majorité de Canadiens en ont assez d'entendre parler des réfugiés. Mais ils ont un peu raison. D'après votre expérience, connaissez-vous un groupe, un organisme ou un professeur qui viendrait témoigner ici en faveur de ce projet de loi? J'exclus naturellement le ministre et ses fonctionnaires.

Tout ce qu'on entend, c'est que ce projet de loi est terrible, qu'il faudrait le rejeter ou au moins l'amender à un tel point qu'il ne serait plus possible de le reconnaître. Avez-vous des observations à faire à cet égard?

**M. Abrams:** Peut-être, sénateur Hébert, pourriez-vous inviter ce jeune homme de la Colombie-Britannique qui nous a fait voir à la télévision toute une liste d'appuis.

**M. Kagedan:** Sénateur Hébert, vous soulevez là un point qui est très important. Il reflète toute la polémique que nous avons entendue concernant cette question des réfugiés. C'est juste si en général nous réussissons à distinguer nous-mêmes les notions de «réfugié» et «d'immigrant». Ce projet de loi étale une foule d'expressions, pour décrire les contrôles mis en œuvre,



[Text]

delight in terms of the control they permit, which belongs more to the immigration sector. As I think we have said, this sort of control does not belong to that narrow band of 6,000 or 15,000 individuals who come here and, in effect, throw themselves on our mercy. The rhetoric surrounding the entire issue has been such as to cause confusion and, perhaps, to distort images. Even the term "alien" calls to mind, as much as it does a stranger, a creature from somewhere else in the universe. I think it is to the rhetoric that the public, in some measure, has responded, because that rhetoric evokes some natural fears and insecurities—

**Senator Flynn:** On both sides.

**Mr. Kagedan:** —on both sides, yes.

If we can defuse the language to look at the human component, at that narrow band of genuine refugees, and in that light look at Bill C-84, I think that what then needs to be done with the bill becomes quite clear.

**Senator Spivak:** Unfortunately I am prevented by time restrictions from getting at the central issue, which I think is how to prevent the abuse of the refugee system while not preventing genuine refugees from coming to Canada. I think every critic from whom we have heard, no matter how he condemns these two bills, has agreed with the government's objectives as stated in them. If I have understood you correctly, probably the best way to achieve that objective is to look at Bill C-55 as the measure by which to provide a refugee determination process, while sort of shoving this other bill into the background.

I come to my question. We heard from the Canadian immigration people that Bill C-84, which is supposed to prevent widespread abuse of the procedures, would not prevent bogus refugees from coming into the country at all. One of those officials even predicted where the next group would come from. He said they would come from Hong Kong. I find myself in the same boat as Senator Robertson. How can it be that a bill, whose express purpose is to prevent the abuse of the refugee admission system, fails to do so? What is your opinion on it? Do you think that this bill, which is geared towards the very laudable objective of preventing people who are not refugees from flooding the system, achieves that purpose?

**Mr. Kagedan:** As I think we have said, senator, it is genuinely beyond us to understand where this bill comes from. Even in its basic terms it does not seem to address its objectives. This was an emergency measure presented to a session of Parliament recalled in the middle of the summer. One might think that has something to do with the failure to address its objectives.

**Senator Spivak:** Do you think this bill does not prevent the abuse of the refugee system?

**Mr. Kagedan:** Yes. I think that a properly functioning system, which Bill C-55 is supposed to present, would satisfy some of those problems. We think, however, that it has to be changed somewhat in order to do so. Even on security measures it is, perhaps, not realistic. If someone wanted to come to Canada to perpetuate here all sorts of terrorist acts, the likeli-

[Traduction]

qui appartiennent davantage au jargon de l'immigration. Mais comme nous l'avons déjà dit, ces mécanismes de contrôle ne s'appliquent pas aux quelque 6 000 à 15 000 personnes qui viennent réclamer notre sollicitude. Toute cette polémique crée de la confusion et des distorsions. Même le terme «aubain» est assimilé à quelque chose d'étrange, à des créatures qui viennent d'ailleurs dans l'univers. C'est à tous ces propos savants que le public a réagi, car ils évoquent des craintes bien naturelles et des insécurités...

**Le sénateur Flynn:** Des deux côtés.

**M. Kagedan:** ... des deux côtés, c'est bien vrai.

Si nous réussissons à démêler tout cela pour ne nous attarder qu'à l'aspect humanitaire de la question, à ce petit nombre de réfugiés véritables, je crois que notre attitude à l'égard du projet de loi C-84 et du sort qui doit en être fait deviendra plus claire.

**Le sénateur Spivak:** Malheureusement, je n'ai plus assez de temps pour m'attaquer au fond de la question, qui, je pense, est de prévenir les abus tout en n'empêchant pas les réfugiés véritables de venir au Canada. Tous ceux qui sont venus critiquer ces mesures législatives, globalement ou partiellement, ont tous signalé qu'ils approuvaient les objectifs énoncés par le gouvernement. Si je vous ai bien compris, le meilleur moyen d'assurer la réalisation de ces objectifs serait probablement de considérer que le projet de loi C-55 décrit assez bien le mécanisme d'octroi du statut de réfugié qu'il conviendrait de mettre en place, quitte à laisser dans l'oubli l'autre projet de loi.

Voici ma question. Les fonctionnaires du ministère de l'Immigration nous ont signalé que le projet de loi C-84, qui devrait permettre de prévenir un abus généralisé du système, n'empêcherait pas les faux réfugiés de se présenter à nos frontières. L'un d'eux a même prédit d'où viendrait le prochain groupe. Selon lui, il viendrait de Hong Kong. J'ai un peu la même impression que la sénatrice Robertson. Comment se peut-il qu'un projet de loi dont l'intention avouée est de prévenir les abus soit aussi déficient à cet égard? Qu'en pensez-vous? Croyez-vous que ce projet de loi, dont l'objectif très louable est d'empêcher ceux qui ne sont pas de véritables réfugiés de passer outre aux formalités, atteint son but?

**M. Kagedan:** Comme nous l'avons dit, je crois, sénatrice, la compréhension des véritables origines de ce projet de loi nous dépasse. Même dans ses principales dispositions, il ne semble pas être conforme aux objectifs avoués. C'est une mesure d'urgence pour laquelle il a fallu rappeler les Chambres au milieu de l'été. Il y a peut-être lieu de penser que cela explique ses points faibles.

**Le sénateur Spivak:** Croyez-vous qu'il ne réussira pas à empêcher les abus?

**M. Kagedan:** J'en suis sûre. Si le mécanisme était approprié, comme le projet de loi C-55 devrait le faire, on viendrait à bout des problèmes. Il faudra, je crois, modifier certaines dispositions si nous voulons en arriver là. Même en ce qui concerne les mesures de sécurité, il n'est peut-être pas réaliste. Si quelqu'un voulait venir au Canada pour poursuivre ses actes

[Text]

hood would not be that that person would arrive penniless on the shores of Nova Scotia and eat cookies and milk. The likelihood is that he would arrive with plenty of cash, properly dressed and well documented and would buy a house in Vancouver, from there to do all of the terrible things he had the inclination to do.

I think this bill is drafted in response to a belief that the public wanted such a bill.

**Senator Spivak:** My reading of public opinion is that there is a desire to prevent what is seen as an abuse of the system. The public doesn't think that is fair.

**Mr. Kagedan:** And it is not fair.

**Professor Zemans:** As I hear your dilemma, senator, the point is that this abuse has been going on for many years. More illegal refugees have arrived at the Montreal airport on a daily basis than appeared on the shores of Nova Scotia during the summer of 1987.

**Senator Spivak:** There is a little political licence; you have to allow for that.

**Ms. Reitman:** This seems to me to be simple. If you were a potential refugee in another country and you heard about Canada, a country to which you could come and likely get a job and assistance, and wait five years before any possible action would be taken against you, it is natural that this would be the country you would head to. I think that is why our system is being abused. Our country is very desirable. If we tighten up our system, this would change. If people went through a proper determination hearing when they entered the country, and within a short period of time, they would then not abuse the system because they would know that if their refugee claim was not valid they would be sent back.

**Senator Buckwold:** I have a short supplementary in this regard. You say the problem would be solved by a proper refugee determination process. We hear that the major problem really lies with the Central Americans and South Americans who are in the U.S. in an impossible situation and are moving up here. How will a refugee determination centre solve their problems?

**Ms. Reitman:** In that case it is our hope that a refugee determination board would be able to use its skills to determine those people who were truly in jeopardy. If one considers that a refugee will be evaluated on the basis of the danger to himself rather than his economic circumstances, and so on, one could hope that a proper determination process would really work.

**Senator Buckwold:** I suggest to you that it is not practical, however. Thousands of these people are scattered all over the U.S. They will just keep moving to escape the possibility of being returned by the U.S. I am simply trying to look at the practicality of what you are suggesting, keeping in mind that that is where the pressure point will be in the next while.

**Ms. Reitman:** Perhaps, as I said earlier, we have to begin talking on common terms with countries like the United

[Traduction]

terroristes, il est peu probable qu'il arriverait sans le sou, sur la côte de la Nouvelle-Écosse où il ne sera nourri qu'au lait et aux biscuits. Selon toute vraisemblance, il arriverait avec de l'argent plein les poches, bien habillé et bien documenté. Il achèterait une maison à Vancouver, et c'est de là qu'il concocterait tous les terribles gestes qu'il a l'intention de poser.

Ce projet de loi a été rédigé, à mon avis, pour répondre à un souhait public.

**Le sénateur Spivak:** De la façon dont j'interprète l'opinion publique, ce qu'on veut, c'est plutôt éviter les abus. Le public ne croit pas que ces mesures sont justes.

**M. Kagedan:** Et elles ne le sont pas.

**Le Pr Zemans:** Votre dilemme n'est pas étonnant, sénatrice. Le fait est que ces abus durent depuis bien des années. Il est arrivé plus de réfugiés illégaux chaque jour à l'aéroport de Montréal qu'il ne s'en est présenté sur les côtes de la Nouvelle-Écosse au cours de l'été 1987.

**Le sénateur Spivak:** Il y a un peu de laxisme politique, il faut bien l'admettre.

**Mme Reitman:** La situation me semble simple. Pour peu qu'un aspirant réfugié ait entendu parler du Canada, un pays où il est facile de travailler et d'obtenir de l'aide pendant cinq ans avant de risquer d'être poursuivi, il est compréhensible que notre pays fasse partie de ses choix. Je crois que c'est pour cela qu'il y a des abus. Notre pays est une contrée hautement désirable. Si nous resserrions nos contrôles, il en serait tout autrement. Si le processus de détermination du statut était enclenché dès l'arrivée du réfugié au pays, à condition que les formalités ne soient pas trop longues, il n'y aurait pas d'abus, car les réfugiés sauraient que si leur droit au statut de réfugié n'est pas reconnu, ils seront vite rapatriés.

**Le sénateur Buckwold:** J'aurais une brève question supplémentaire à cet égard. Vous prétendez que le problème serait réglé si le processus de détermination du statut était adéquat. Il paraîtrait que le principal problème concerne les ressortissants de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud qui vivent dans des conditions inacceptables aux États-Unis et qui souhaitent immigrer au Canada. Comment un centre de détermination du statut de réfugié pourrait-il régler ce problème?

**Mme Reitman:** Dans ce cas, nous espérons qu'une commission de détermination du statut de réfugié serait assez compétente pour déceler les aspirants réfugiés dont la vie est vraiment menacée. À supposer que l'évaluation soit basée sur le danger que court le réfugié plutôt que sur sa situation économique, il y a tout lieu de croire qu'un mécanisme adéquat de détermination du statut serait efficace.

**Le sénateur Buckwold:** Ce n'est pas comme cela que les choses se passent en pratique. Ces milliers de personnes vivent un peu partout aux États-Unis. Elles continueront de vouloir fuir pour éviter la possibilité d'être rapatriées par les États-Unis. J'essaie simplement d'établir comment votre proposition fonctionnerait en pratique, en gardant à l'esprit que c'est par rapport à ces cas qu'on aura bientôt des problèmes.

**Mme Reitman:** Il faudrait peut-être, comme je l'ai dit plus tôt, commencer à négocier des conditions avec certains autres pays comme les États-Unis. Nous ne pouvons prendre sur



[Text]

States. We cannot bear the world's problems, but I do not think that we can turn our backs on these people, either.

**The Chairman:** Senator Gigantès, did you wish to ask a question?

**Senator Gigantès:** Since time is short, I will pass, except for one small personal request. I know that it is very confusing, because my name is pronounced in French differently from the way it is pronounced in English. In English it is pronounced "Gigantès"; in French it is pronounced "Gigontès", and I get very very distressed when there is a mixture of the two.

**Professor Zemans:** Senator, that is the Canadian fact.

**Senator Hébert:** I am called "Jack Herbert" all the time.'

**The Chairman:** On behalf of the committee I would like to thank the witnesses for their appearance here this morning. We are still mulling over a number of questions in our minds, but we will bear in mind your observations. You have been very helpful.

**Ms. Reitman:** Thank you, Madam Chairman. Perhaps I might express our delight in being here with you. My concern is for the job that you will have to do, and I am confident that you will do it well. May I say that we have lots of resources: papers, documents and resource people. Please feel free to call upon us if necessary.

**Mr. Kagedan:** Might I add that if the occasion arises and you hold hearings on Bill C-55, we would be pleased to appear before you and address that specifically.

**The Chairman:** We shall be holding hearings. Thank you. That concludes today's meeting.

The committee adjourned.

[Traduction]

notre dos tous les problèmes du monde, mais je ne crois pas non plus que nous puissions tourner le dos à ces gens.

**La présidente:** Sénateur Gigantès, voulez-vous poser une question?

**Le sénateur Gigantès:** Comme le temps nous presse, je passerai la parole à un autre collègue, sauf pour cette courte remarque que j'aimerais formuler. Je sais qu'il y a beaucoup de confusion, car mon nom n'est pas prononcé en français de la même manière qu'il l'est en anglais. En anglais on dit «Gigantès» et en français «Gigontès», et je suis très malheureux quand on confond les deux.

**Le Pr Zemans:** Sénateur, telle est la conjoncture canadienne.

**Le sénateur Hébert:** On m'appelle parfois «Jack Herbert»!

**La présidente:** Au nom du Comité, j'aimerais remercier les témoins d'être venus répondre à nos questions ce matin. Nous sommes encore abasourdis par toutes les questions qui nous viennent à l'esprit, mais nous garderons à l'esprit vos observations. Vous nous avez été très utiles.

**Mme Reitman:** Merci beaucoup, madame la présidente. Je vous avoue que cela a été un plaisir pour nous de nous entretenir avec vous. Ce qui me préoccupe, c'est la lourdeur de la tâche qui vous attend, mais j'ai confiance que vous la mènerez à bien. Je vous informe que nous avons bien des ressources: documents d'information et personnes ressources. N'hésitez pas à faire appel à nous au besoin.

**M. Kagedan:** J'ajoute que si l'occasion se présente et si vous décidez de convoquer d'autres témoins sur le projet de loi C-55, il nous fera plaisir de comparaître et de vous formuler nos opinions sur ce sujet en particulier.

**La présidente:** Il y aura des audiences. Merci beaucoup. Cela termine la séance d'aujourd'hui.

Le Comité suspend ses travaux.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From The Canadian Jewish Congress:*

Ms. Dorothy Reitman, National President;  
Mr. Ian Kagedan, Assistant National Executive Director;  
Mr. Herb Abrams, National Executive Director, Jewish  
Immigrant Aid Services of Canada; and  
Professor Fred Zemans, Chairman, Law and Social Action  
Committee.

### *Du Congrès canadien des Juifs:*

Md. Dorothy Reitman, présidente nationale;  
M. Ian Kagedan, directeur exécutif national adjoint;  
M. Herb Abrams, directeur exécutif national, «Jewish  
Immigrant Aid Services of Canada»; et  
Professeur Fred Zemans, président, «Law and Social Action  
Committee».





Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Tuesday, November 3, 1987

Le mardi 3 novembre 1987

**Issue No. 41**

**Sixteenth proceedings on:**

Consideration of Bill C-84, "An  
Act to amend the Immigration  
Act, 1976 and the Criminal Code  
in consequence thereof"

---

**Fascicule n° 41**

**Seizième fascicule concernant:**

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'Immigration  
de 1976 et apportant des  
modifications corrélatives au Code  
criminel»

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Haidasz
Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Flynn	*MacEachen (or Frith)
Gigantès	*Murray (or Doody)
Grafstein	Robertson

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Haidasz
Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Flynn	*MacEachen (ou Frith)
Gigantès	*Murray (ou Doody)
Grafstein	Robertson

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 3, 1987  
(52)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 6.03 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Doyle, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman, and Robertson (6).

*Other Senator present:* The Honourable Senator Spivak (1).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From Amnesty International:*

Mr. Michael Schelew, Spokesperson, Refugee Affairs;

Mr. Michael Bossin, Member, Refugee Co-ordination Group.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The Honourable Senator Hébert moved,—That a reply from Professor Beatty to the Honourable Senator Grafstein be read into the record and form part of this day's proceedings.

The Honourable Senator Hébert moved,—That The Canadian Bar Association amendments be read into the record and form part of this day's proceedings.

The witnesses made statements and answered questions.

At 7.12 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Andrew N. Johnson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 NOVEMBRE 1987  
(52)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 18 h 03 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman et Robertson (6).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Spivak (1).

*Également présentes:* De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, agents de recherches.

*Assistent également:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*D'Amnistie Internationale:*

M. Michael Schelew, porte-parole, Affaires des réfugiés;

M. Michael Bossin, membre, Groupe de coordination pour les réfugiés.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-84, intitulé la «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

L'honorable sénateur Hébert propose

—Qu'on lise la réponse de M. Beatty à l'honorable sénateur Grafstein pour inscription au compte rendu des délibérations de la séance.

L'honorable sénateur Hébert propose

—Qu'on lise les modifications que propose l'Association du Barreau canadien pour inscription au compte rendu des délibérations de la séance.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 19 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 3, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional affairs, to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 6:00 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman**(*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we now have in hand the reply from Professor Beatty in respect of questions put to him by Senator Grafstein dealing with the constitutional responsibility of the Senate regarding Bill C-84. In addition to circulating that reply to members of the committee, I would ask for a motion that it be appended to the *Minutes of the Proceedings of the Committee* of today's date.

**Senator Grafstein:** I so move, Madam Chairman.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

(*For text of letter, see Appendix, p. 41A:1.*)

**The Chairman:** I also wish to draw the attention of the committee to the fact that, through an oversight, the proposed amendments of the Canadian Bar Association were not printed as an appendix to the *Minutes of the Proceedings of the Committee* of the date on which the CBA representatives appeared, and I would ask for a motion that those proposed amendments be appended to the *Minutes of the Proceedings of the Committee* of today's date.

Certainly, those proposed amendments are important to the committee's consideration of Bill C-84.

**Senator Grafstein:** I so move, Madam Chairman.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

(*For text of proposed amendments of the CBA, see Appendix, p. 41A:2.*)

**The Chairman:** As well, we have received a brief from Mr. Lawrence Weissmann, an individual who has diligently followed the proceedings of the committee on Bill C-84. It is a fairly lengthy brief. It is not my intention to ask for a motion that it be appended to the proceedings of the committee; rather, I shall circulate the brief to members of the committee for their consideration.

Given the care and consideration given to the brief by Mr. Weissmann, I recommend that members of the committee give it a careful reading.

Honourable Senators, we have with us this evening representatives of Amnesty International, in the persons of Mr. Michael Schelew, the spokesperson on refugee affairs; and Mr. Michael Bossin, a member of the Refugee Coordination Group of Amnesty International.

I understand that both of our witnesses will have an opening statement, following which we will proceed to questions.

**Mr. Michael Schelew, Spokesperson, Refugee Affairs, Amnesty International:** Thank you, Madam Chairman. At the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 novembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-84 modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, se réunit aujourd'hui à 18 heures pour étudier ce projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons maintenant en main la réponse de M. Beatty aux questions que lui a posées le sénateur Grafstein au sujet de la responsabilité constitutionnelle du Sénat eu égard à l'adoption du projet de loi C-84. J'aimerais qu'on distribue la réponse de M. Beatty aux membres du Comité et qu'on propose de l'annexer aux délibérations de la séance d'aujourd'hui.

**Le sénateur Grafstein:** Je le propose, madame la présidente.

**La présidente:** Est-ce adopté?

**Des voix:** Adopté.

(*Voir le texte de la lettre à l'Appendice, p. 41A:1.*)

**La présidente:** Je tiens aussi à souligner au Comité que, par inadvertance, les modifications que propose l'Association du barreau canadien n'ont pas été annexées aux délibérations de la séance au cours de laquelle ont comparu ses représentants. J'aimerais donc qu'on propose de joindre ces modifications aux délibérations d'aujourd'hui.

L'examen de ces modifications est un élément important de notre étude du projet de loi C-84.

**Le sénateur Grafstein:** Je le propose, madame la présidente.

**La présidente:** Est-ce adopté?

**Des voix:** Adopté.

(*Voir texte des modifications proposées par l'ABC à l'Appendice, p. 41A:2.*)

**La présidente:** Nous avons en outre reçu un mémoire de M. Lawrence Weissmann, qui a assidûment suivi les délibérations du Comité sur le projet de loi C-84. C'est un mémoire assez imposant. Je n'ai pas l'intention de demander qu'on propose de l'annexer aux délibérations du Comité. Cependant, je vais le faire circuler pour que vous en preniez connaissance.

Compte tenu de l'importance que revêt le mémoire de M. Weissmann, je recommande aux membres du Comité de le lire attentivement.

Honorables sénateurs, nous accueillons ce soir des représentants d'*Amnesty International*, soit M. Michael Schelew, porte-parole du bureau des affaires des réfugiés, et M. Michael Bossin, membre du groupe de coordination pour les réfugiés d'*Amnesty International*.

Je crois savoir que les deux témoins ont une déclaration préliminaire à faire. Nous leur poserons ensuite des questions.

**M. Michael Schelew, porte-parole, Affaires des réfugiés, Amnistie Internationale:** Merci, madame la présidente, J'aime-



[Text]

outset, I should like to thank the committee for the opportunity given to Amnesty International to express its views on Bill C-84.

We do have a limited mandate. No doubt you will have heard from groups whose concerns are broader than those of Amnesty International. We have to confine our remarks to situations that deal with arbitrary detention, torture, and execution. That is not to say that we are indifferent to concerns such as search and seizure. Certainly, as private individuals, most of our members would have concerns that go beyond our restricted mandate. However, given that we are representing Amnesty International, we shall confine ourselves to the areas of arbitrary detention, torture and execution.

Mr. Bossin will speak to the subject of the interdiction of ships, a subject that is dealt with on page 1 of the brief. I shall then deal with the issue of aiding and abetting, and then Mr. Bossin and I, in turn, will deal with the subjects of increased detention and security risks, following which we will deal with any questions that members of the committee may have.

**Mr. Michael Bossin, Member, Refugee Coordination Group, Amnesty International:** Madam Chairman and honourable senators, the interdiction of ships is dealt with under the proposed subsection 91.1(1) of the Immigration Act, which would give the Minister the power to turn away ships at sea, or to require ships to leave Canada's waters, when there are reasonable grounds to believe that those ships are bringing into Canada persons who would be in contravention of the Immigration Act.

As has no doubt been pointed out to you in the past, most refugee claimants, on arrival in Canada, are in some way in contravention of the Immigration Act, usually because they do not have the proper documentation. In many instances, refugee claimants arrive in Canada without valid documents, without valid passports or visas.

Clearly, the proposed Subsection 91.1(1) takes into account the fact that a ship may contain persons coming to Canada to seek refuge.

Bill C-84, as originally introduced, cited two criteria which the Minister was to take into account before turning a ship away, those being the safety of the ship and the safety of its passengers. After the hearings of the legislative committee, the bill was amended so as to stipulate that the Minister shall also take into account the Convention on the Status of Refugees.

In our view, this is a step in the right direction. It is an improvement over the bill as originally introduced.

The deficiency in the bill as originally worded was that no account was taken of whether or not any of the people on board the ship were genuine refugees requiring protection. Such persons should not be turned around at sea and face possible persecution in another jurisdiction. Presumably, that is why the amendment was made.

While it is an improvement, the wording, in our submission, is still inadequate, for several reasons. Having due regard to

[Traduction]

rais d'abord remercier le Comité de donner à *Amnesty International* cette occasion d'exposer son point de vue sur le projet de loi C-84.

Nous n'avons que des pouvoirs limités. Vous avez certainement entendu des représentations de groupes dont les domaines d'activité dépassent largement ceux de *Amnesty International*. Nous devons pour notre part nous en tenir aux cas de détention arbitraire et de torture et aux exécutions. Ce qui ne veut pas dire que nous soyons indifférents aux cas de perquisition et de saisie. En tant que particuliers, la plupart de nos membres ont aussi des préoccupations qui dépassent notre mandat. Cependant, comme nous représentons *Amnesty International*, nous nous en tiendrons aux questions de détention arbitraire, de torture et d'exécution.

M. Bossin parlera de l'arraisonnement et du renvoi de navires, dont il est question à la première page du mémoire. Je parlerai pour ma part de l'incitation à entrer au Canada. Puis, tour à tour, M. Bossin et moi parlerons de la détention prolongée et des risques pour la sécurité. Nous répondrons ensuite à toute question que les membres du Comité voudront bien nous poser.

**M. Michael Bossin, membre, Groupe de coordination pour les réfugiés, Amnistie Internationale:** Madame la présidente, honorables sénateurs, c'est au paragraphe 91.1(1) de la Loi sur l'immigration qu'il est question de l'interdiction d'entrer dans les eaux canadiennes. En vertu de cette disposition, le Ministre aurait le pouvoir, s'il a des motifs valables de penser que des navires amènent au Canada des personnes en contravention de la Loi sur l'immigration, d'ordonner qu'il soit interdit à ces navires d'entrer dans les eaux intérieures ou qu'ils les quittent.

Comme on vous l'a certainement déjà souligné, quand elles arrivent au Canada, la plupart des personnes qui revendiquent le statut de réfugié se trouvent en contravention de la Loi sur l'immigration, habituellement parce qu'elles n'ont pas les titres de voyage requis. Dans de nombreux cas, les personnes qui revendiquent le statut de réfugié arrivent au Canada sans document valide, sans passeport ni visa.

Il est bien clair au paragraphe 91.1(1) que le législateur tient compte du fait qu'un navire peut transporter des personnes qui se dirigent vers le Canada pour y revendiquer le statut de réfugié.

Tel qu'il a d'abord été présenté, le projet de loi C-84 contenait deux éléments dont le Ministre devait tenir compte avant d'ordonner à un navire de quitter les eaux canadiennes, soit la sécurité du navire et celle de ses passagers. Après les séances du Comité législatif, on a modifié le projet de loi de manière que le Ministre doive en outre tenir compte de la Convention.

Voilà à notre avis un progrès par rapport au projet de loi qui avait d'abord été présenté.

Le projet de loi initial avait le défaut de ne tenir aucun compte du fait qu'un navire puisse transporter des réfugiés authentiques et ayant donc droit à une protection. Il ne fallait pas que ces personnes soient tenues de rebrousser chemin au risque d'être persécutées à leur point de chute. C'est sans doute pourquoi on a apporté cette modification.

Reconnaissant qu'il s'agit là d'une amélioration, il nous semble, néanmoins, comme nous le disons dans notre mémoire, que



# [Text]

the Convention on the Status of Refugees, there is no guarantee that a genuine refugee will not be expelled from Canada. It does not clearly state that refugees shall not be expelled from Canada.

In our view, the wording should be stronger. If we are to abide by the Convention, we need to clearly state that genuine refugees are not to be expelled from Canadian waters.

One must question whether serious due regard can be had to the Convention when there is no procedure established for determining whether those aboard the ship are in fact refugees. How can we know whether we are expelling refugees or not in the absence of a procedure to determine whether such persons are in fact refugees?

I submit that that is in absolute accord with the amendments set out in the proposed Section 2.1, the first being to "preserve for persons in genuine need of protection access to the procedures for determining refugee claims".

That, I think, would be in complete compliance and accord with that objective.

When we say that serious due regard must be had to the Convention, we mean that refugee claimants must be provided with a hearing on the merits of their case before an independent decision-making body, and an appeal on the merits. Otherwise, there is no proper "due regard" to the Convention.

To deny those on board a ship the right to make a refugee claim would be a denial of their right to life, liberty and security of the person under Section 7 of the Charter. As well, it would be a violation of Section 15 of the Charter.

The Supreme Court of Canada has already spoken about what is considered to be in accordance with the principles of fundamental justice, and that requires, according to the *Singh* decision, giving such people a hearing on the merits of their claim before taking a decision to expel, or not.

With respect to the equality provisions of the Charter, one must ask why those arriving by ship are to be treated differently from those who arrive by other mode. We fail to see that such a distinction is a valid one. Legitimate refugees arriving by ship may be discriminated against simply by virtue of the manner in which they arrive in Canada.

Are we in fact expelling refugees to the front tiers of countries where they would be persecuted?

This was a point raised in the submission of the UNHCR. We share the view of the UNHCR that turning a boat around at sea does constitute refoulement. Who knows where that boat will end up. It may be that the only country that will accept the persons on board will be one that will persecute them.

# [Traduction]

le libellé laisse encore à désirer, et ce pour plusieurs raisons. En ce qui concerne la Convention, rien ne précise qu'un réfugié authentique ne sera pas expulsé du Canada. On ne dit pas clairement que les réfugiés ne seront pas expulsés du Canada. A notre avis, il faudrait bien le préciser.

Pour respecter la Convention, il faut établir bien clairement que les réfugiés authentiques n'ont pas à quitter les eaux canadiennes.

On est en droit de se demander s'il est vraiment tenu compte de la Convention en l'absence de la moindre procédure permettant d'établir si les personnes à bord des navires sont de véritables réfugiés. Comment savoir si l'on expulse des réfugiés véritables ou non s'il n'existe aucune procédure permettant d'établir quels sont les véritables réfugiés.

J'ajoute que cette proposition découle directement de l'esprit des modifications figurant à l'article 2.1, la première visant à «préserver pour les personnes qui ont véritablement besoin de protection l'accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié».

Cette proposition serait, à mon avis, tout à fait conforme à cet objectif.

En insistant pour qu'on tienne véritablement compte de la Convention, nous demandons que les personnes qui revendiquent le statut de réfugié aient droit à une audience pour établir le bien-fondé de leur revendication devant un organisme de décision indépendant et qu'elles puissent en appeler de cette décision. Sinon, il n'aura pas été «tenu compte» de la Convention.

Refuser à des personnes se trouvant à bord d'un navire le droit de présenter une revendication du statut de réfugié, c'est leur nier le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité reconnu à l'article 7 de la Charte des droits et libertés. En outre, on violerait aussi du même coup l'article 15 de la Charte.

La Cour suprême du Canada a déjà défini ce que sous-entendent les principes de justice naturelle. D'après la décision rendue dans l'affaire *Singh*, il faut donner à ces personnes l'occasion de se faire entendre pour faire valoir le bien-fondé de leurs revendications, avant de décider de les expulser ou non.

En ce qui concerne les dispositions sur l'égalité contenues dans la Charte, on est en droit de se demander pourquoi ceux qui arrivent par navire devraient être traités différemment de ceux qui arrivent par d'autres moyens. Nous ne saurions reconnaître la validité de cette distinction. Des réfugiés authentiques arrivant par navire pourraient faire l'objet d'un traitement discriminatoire simplement parce qu'ils sont arrivés au Canada par navire.

Ne risquons nous pas ainsi d'expulser des réfugiés vers des pays où ils seraient persécutés?

C'est une question qui a été soulevée dans le mémoire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). Nous pensons comme l'UNHCR que d'obliger un navire à faire demi-tour en mer constitue une mesure de refoulement. Qui sait où aboutira ce navire? Il se peut très bien que le seul pays qui accepte de laisser entrer les personnes se trouvant à bord soit précisément celui où elles seront persécutées.

## [Text]

**Mr. Schelew:** I shall now deal with the proposed Section 95.1, relating to aiding and abetting.

Amnesty International recognizes Canada's legitimate state interest in controlling those who would take advantage of our people or who would violate our laws by bringing into Canada large groups of people in a clandestine way. However, we are of the view that the wording is too broad, inasmuch as it would include well-intentioned Canadians who, in good faith, try to assist genuine refugees. We believe that the emphasis on documents is misplaced.

It is a fact of life that refugees often have to leave their country of habitual residence quickly, without the time or means to have in hand the proper documents. While we recognize the legitimate Canadian concern in trying to have such persons identified, it is certainly no reason to prosecute those who help genuine refugees who leave their country of habitual residence without proper documentation. We must not lose sight of the fact that these people are true refugees. According to Article 31 of the U.N. Convention, they are not supposed to be penalized simply because they enter the country with inadequate documentation, and it strikes us as illogical to penalize those who help refugees who enter Canada without adequate documentation.

As you may or may not know, the U.S. authorities have prosecuted church-workers who have helped genuine Salvadorian refugees and other Central American refugees enter that country. In the view of Amnesty International, those prosecuted on that ground are prisoners of conscience, and we have adopted them as such.

Should the Canadian government move in this direction, we are quite prepared to adopt Canadians who are detained and prosecuted under this provision as prisoners of conscience.

Our mandate does not allow us to deal with that situation where a fine only is levied. Our mandate is confined to arbitrary detention, torture and execution.

If this provision leads to the arbitrary detention of a Canadian who, in good faith, has tried to help a genuine refugee without adequate documentation enter this country, we will have no hesitation whatsoever in adopting that person as a prisoner of conscience.

**Mr. Bossin:** The proposed Section 104.1 deals with increased detention. As honourable senators will be aware, that section stipulates that where persons have difficulty establishing their identities, or where the Minister believes there are reasonable grounds to believe that a person may be a security risk, there can be ordered an initial seven-day period of detention, followed by an additional period of up to 21 days on the certificate of the Minister.

Our concern with this provision is that there is no explicit provision dealing with the right to counsel. People arriving in Canada who are immediately detained have a very difficult time finding counsel. It is difficult enough for a newly arrived

## [Traduction]

**M. Schelew:** J'aimerais maintenant parler de l'article 95.1, qui a trait à l'incitation à entrer au Canada.

*Amnesty International* reconnaît que le Canada a parfaitement le droit de veiller aux intérêts de l'État en exerçant un contrôle sur les personnes qui profiteraient de ses citoyens ou qui violeraient ses lois en faisant clandestinement entrer au pays d'importants groupes de personnes. Cependant, nous estimons que le libellé de cette disposition est trop vague parce qu'il vise aussi des Canadiens bien intentionnés, qui, de bonne foi, essaient de venir en aide à des réfugiés véritables. Nous estimons qu'on insiste trop sur les documents requis.

Il est tout à fait légitime pour le Canada de vouloir identifier ces personnes, mais il n'y a certainement aucune raison de poursuivre celles qui aident des réfugiés authentiques à quitter leur pays ou leur lieu de résidence habituel sans les documents requis. Ne perdons pas de vue que ces personnes sont de véritables réfugiés. Selon l'article 31 de la Convention des Nations Unies, on n'est pas censé les pénaliser pour le simple fait d'être entrées au pays sans les documents requis; et il nous semble illogique de pénaliser ceux qui aident des réfugiés à entrer au Canada sans les documents requis.

Peut-être savez-vous que les autorités américaines ont intenté des poursuites contre des membres de groupes religieux qui ont aidé des réfugiés authentiques du Salvador et d'autres pays d'Amérique centrale à entrer aux États-Unis. Pour *Amnesty International*, les personnes poursuivies pour ce motif sont des prisonniers d'opinion et nous les avons adoptées à ce titre.

Si le gouvernement canadien devait agir de la même manière, nous serions tout aussi disposés à parrainer en tant que prisonnier d'opinion les Canadiens qui seraient détenus et poursuivis en vertu de cette disposition.

Nous n'avons pas le mandat de nous occuper des cas où l'on n'impose que le paiement d'une amende. Nous ne pouvons nous occuper que des cas de détention arbitraire et de torture et des exécutions.

Toutefois, si cette disposition conduisait à la détention arbitraire d'un Canadien qui, de bonne foi, aurait essayé d'aider un réfugié véritable dépourvu des documents requis à entrer au Canada, nous n'hésiterions pas un instant à adopter cette personne à titre de prisonnier d'opinion.

**M. Bossin:** À l'article 104.1, il est question de détention prolongée. Comme les honorables sénateurs doivent le savoir, cette disposition prévoit que, quand une personne a du mal à établir son identité, ou que, de l'avis du Ministre, il y a des raisons de soupçonner que la personne puisse poser une menace à la sécurité, on peut détenir cette personne pendant une première période de sept jours, et prolonger la détention pour une période supplémentaire spécifiée dans l'attestation du Ministre, période qui ne peut excéder 21 jours.

Ce qui nous préoccupe dans cette disposition, c'est qu'il n'y est pas fait clairement mention du droit aux services d'un avocat. Une personne qui arrive au Canada et qui y est immédiatement détenue a beaucoup de mal à trouver un avocat. C'est



**[Text]**

person who is out on the street to find counsel; for those who are detained, it is all but impossible.

There is precedent for this type of provision. As indicated in the brief, there is a provision providing the right to counsel to persons who are subject to inquiry or who have made a refugee claim. To make it effective, the provision should be that the adjudicator dealing with the person on the detention review must inform that person that he or she has the right to counsel. In that way, the person will know that the right exists and will at least be aware that he or she can try to obtain the services of a lawyer.

It often happens that the detainee is unaware that the right to counsel exists. In our view, an addition to that provision would be warranted.

**Mr. Schelew:** The last area of concern is that of security risks, a subject which is dealt with in the proposed Section 41.

Again, Amnesty International recognizes the legitimate state interest in trying to control security risks. About that, there is no question. However, in our view, this is something that has not been a problem in Canada.

As I am sure honourable senators are well aware, since World War II over 500,000 persons have been given refugee status in Canada, either through being resettled from abroad or through spontaneously arriving at our border and making a claim for refugee status.

During that period, under the SIRC, the Security Intelligence Review Committee, the authority which deals with security threats, there have only been somewhere between 20 and 30 certificates filed.

Given that record, we pose the question: What is the problem with the status quo?

When we asked that question of the legislative committee of the House of Commons, no one could provide an answer.

Regretfully, we have to voice the view that we feel there is a certain manipulation going on in an effort to equate refugees with security threats. The facts indicate that not to be the case, with very few exceptions; and in those few exceptions where it has been the case, the existing procedures have been able to deal with it adequately.

We do not understand why the government is moving in this direction. We feel that the Canadian government has the obligation to create a positive image for the refugee. In equating security risks and refugees, it does damage to the image of refugees in the minds of the Canadian public, thereby eroding support for any liberal or generous policy toward refugees.

It is the experience of Amnesty International that governments which arbitrarily detain and torture their own citizens often categorize them as security risks, thus discrediting such persons in the eyes of their own countrymen. If such persons come to Canada seeking refugee status, there is no doubt in our minds that the Canadian government will receive information that these people are security risks, and that notwithstanding that they may have simply been members of a non-violent opposition.

**[Traduction]**

déjà bien assez difficile pour un nouvel arrivant en liberté; pour un détenu, c'est parfaitement impossible.

Il existe déjà un précédent en ce sens. Comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire, il existe une disposition accordant à toute personne qui fait l'objet d'une enquête ou qui demande le statut de réfugié le droit d'être représentée par un avocat. Pour qu'elle soit efficace, la disposition devrait préciser que l'arbitre chargé d'examiner le cas d'une personne mise en détention doit informer cette dernière de son droit d'être ainsi représentée. De cette façon, la personne saura à tout le moins qu'elle peut essayer d'obtenir les services d'un avocat.

Il arrive souvent que la personne détenue ne sache pas qu'elle a le droit d'être représentée par un avocat. À notre avis, il faudrait le mentionner dans la disposition.

**M. Schelew:** Notre dernier sujet de préoccupation concerne les personnes qui présentent un risque pour la sécurité, lesquelles sont visées par le nouvel article 41.

Encore une fois, *Amnistie Internationale* reconnaît que l'intérêt de l'État exige qu'il essaie de réduire les risques pour la sécurité nationale. Il n'y a aucun doute là-dessus, mais à notre avis, il n'y a pas eu de problème à cet égard au Canada.

Les honorables sénateurs ne sont sûrement pas sans savoir que, depuis la Seconde Guerre mondiale, plus de 500 000 personnes ont reçu le statut de réfugié au Canada, soit après avoir été amenées ici d'autres pays soit après s'être rendues au Canada et avoir demandé le statut de réfugié à la frontière.

Pendant cette période, l'organisme chargé de contrôler les risques pour la sécurité, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, n'a déposé que de 20 à 30 attestations.

Cela dit, nous posons la question suivante: Quel problème y a-t-il à maintenir le statu quo?

Quand nous avons posé cette question au comité législatif de la Chambre des communes, personne n'a pu y répondre.

Nous sommes malheureusement contraints de conclure qu'il y a eu une certaine manipulation pour faire croire que les réfugiés présentaient nécessairement un risque pour la sécurité. Les faits indiquent qu'il n'en a pas été ainsi, sauf quelques rares exceptions, et que dans ces rares cas, la procédure existante a permis de prendre les mesures voulues.

Nous ne comprenons pas pourquoi le gouvernement veut s'engager dans cette voie. Nous considérons qu'il a l'obligation de présenter une image favorable du réfugié. En donnant l'impression que les réfugiés présentent nécessairement un risque pour la sécurité, il nuit à l'image que s'en font les Canadiens, minant ainsi les appuis en faveur d'une politique tant soit peu libérale ou généreuse à l'égard des réfugiés.

Amnistie internationale sait pertinemment que les gouvernements qui soumettent leurs ressortissants à la détention arbitraire et à la torture les qualifient souvent de risques pour la sécurité, de manière à les abaisser dans l'estime de leurs compatriotes. Si ces personnes venaient qu'à se présenter au Canada pour demander le statut de réfugié, il ne fait aucun doute, à notre avis, que le gouvernement canadien recevrait des informations indiquant qu'elles présentent un risque pour la



*[Text]*

When we testified before the legislative committee of the House of Commons, we presented several such examples; that is to say, situations where the persecuting government categorized individuals as security risks, individuals who had never advocated or used violence.

Under this proposed section, there will probably be an increase in the number of refugees declared as security risks. Because the system is conducive to such a process, the procedures have been weakened to deal with it fairly.

As you will be aware, neither the refugee claimant's lawyer nor the refugee claimant himself or herself will be allowed to be present when the government lawyers first appear before the Federal Court judge; and secondly, the Federal Court judge is under no obligation to expose all of the allegations against the refugee claimant, thus depriving the refugee claimant of the opportunity to fully respond.

That, of course, is a fundamental denial of our system of justice. It is a legal maxim, I am told, that every person has the right to be heard, which means that every person should have the right to speak to allegations against him or her.

Section 7 of the Charter talks about fundamental justice. If in this circumstance persons are deemed security threats, there is no question in our minds that to send such persons back to their country of habitual residence will result in great danger to such persons. Where torture is involved, there will have to be the highest degree of standards necessary in Canada before someone is deemed a security threat.

It is our submission that the procedures outlined in the proposed Section 41 fall well short of what is required under Section 7 of the Charter.

That being said, what if there were adequate procedures and we were still of the view that a person is a security threat?

It is not beyond contemplation that a refugee claimant could be a security threat. In that circumstance, what do we do?

Canada has signed certain international treaties, and those treaties are binding on us. Canada has signed the U.N. Convention Against Torture, Article 3 of which states that we are not to extradite a person to a country where that person will face torture, notwithstanding the fact that he or she may be a security threat. There is no derogation.

The proposed Section 41 allows us to do just that, thus putting us in direct violation of Article 3 of the U.N. Convention Against Torture, a convention which we worked hard to achieve at the U.N.

We would also be in violation, in my view, of Section 12 of the Charter, which states that everyone has the right "not to

*[Traduction]*

sécurité, alors que leur seul crime aurait peut-être été de faire partie d'un mouvement d'opposition non violent.

Quand nous avons témoigné devant le comité législatif de la Chambre des communes, nous avons cité le cas de plusieurs personnes que leur gouvernement avait qualifiées de risques pour la sécurité alors qu'elles n'avaient ni préconisé la violence ni usé de violence.

L'application de l'article proposé entraînera probablement un accroissement du nombre de réfugiés qui seront réputés présenter un risque pour la sécurité. Étant donné que, sous le régime actuel, la balance penche en faveur d'une telle conclusion, les modalités du processus ont été affaiblies afin d'assurer un traitement équitable.

Vous n'êtes pas sans ignorer que ni la personne qui présente une demande de statut de réfugié ni son avocat ne pourra être présent lorsque les avocats du gouvernement comparaitront initialement devant le juge de la Cour fédérale; d'autre part, le juge de la Cour fédérale n'est aucunement tenu de divulguer toutes les allégations faites au sujet de l'intéressé, de sorte que celui-ci est privé du droit d'y répondre pleinement.

Cela va bien sûr à l'encontre du fondement même de notre système judiciaire. C'est un principe reconnu en droit, à ce qu'on me dit, que toute personne a le droit d'être entendue, ce qui signifie que toute personne devrait avoir le droit de répondre aux allégations faites à son sujet.

L'article 7 de la Charte parle de justice fondamentale. Si, en pareille circonstance, une personne est réputée présenter un risque pour la sécurité, il ne fait aucun doute dans notre esprit qu'on l'exposerait à de graves dangers en la renvoyant dans son pays de résidence habituelle. Lorsqu'il y aura possibilité de torture, il faudra que les normes appliquées au Canada soient le plus élevées possible pour qu'une personne soit réputée présenter un risque pour la sécurité.

Nous soutenons que la procédure décrite dans le texte proposé de l'article 41 ne répond guère aux exigences de l'article 7 de la Charte.

Cela dit, que faudrait-il faire si la procédure en place était appropriée et que la personne était effectivement considérée comme un risque pour la sécurité?

Il n'est pas inconcevable qu'une personne qui demande le statut de réfugié puisse présenter un risque pour la sécurité. Que faudrait-il faire en pareil cas?

Le Canada est signataire de certains traités internationaux, et il est lié par ces traités. Ainsi, il a signé la Convention des Nations Unies contre la torture, laquelle dispose à l'article 3 qu'une personne ne peut pas être renvoyée dans un pays où elle risque d'être torturée, qu'elle présente ou non un risque pour la sécurité. Il n'y a aucune dérogation possible.

Or le nouvel article 41 autoriserait justement le renvoi d'une telle personne, et ce, en violation directe de l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture, convention que nous avons beaucoup fait pour faire adopter aux Nations Unies.

Il y aurait, également, à mon avis, violation de l'article 12 de la Charte, en vertu duquel chacun a droit «à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités».

## [Text]

be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment”.

The Charter of Rights and Freedoms is relatively new, and there has not been much jurisprudence under Section 12, particularly in respect of refugee claimants who could constitute a security threat. However, there are international precedents. Article 3 of the European Convention on Human Rights contains the same provision. It states that no one “shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment”; and the European Commission on Human Rights, which has dealt with European governments forcibly trying to remove refugees after they have been deemed security threats or after they have been turned down by the national refugee determination procedures, has held, interpreting Article 3 of the European Convention on Human Rights, that this would be inhuman treatment, and as such has been disallowed.

Since the wording of Section 12 of the Charter is the same as that of Article 3 of the European Convention on Human Rights, we suggest to you that there is a very good chance that, once this goes before the courts, the courts are going to say that, notwithstanding that these persons constitute a security threat, it would be inhuman to send them back to their country of habitual residence to be tortured, assuming there was evidence that such persons would be subject to torture in their country of habitual resident.

We contend that these provisions are in violation of the U.N. Convention Against Torture, as well as Section 12 of the Charter of Human Rights and Freedoms, and as such would be struck down.

To summarize, we feel that Bill C-84 increases the risk of genuine refugees being exposed to arbitrary detention, torture and execution. We have no quarrel with the fact that Canada must protect itself against basic security threats and against smugglers; but, the provisions of Bill C-84 are too broad. The bill does not have “due regard” to our international human rights obligations and the standards which Canadians hold, notwithstanding what the international standards may or may not be.

We express our displeasure at the government calling the situation leading to the introduction of this measure an emergency. In our view, it was not an emergency at all. Portuguese refugees were arriving at a rate of 400 a week by air, and in this particular instance we had one boatload of refugee claimants arriving in Canada. It is not something which has been repeated. Certainly, it did not constitute an emergency.

Why are we moving so quickly on this? The existing legislation and procedures adequately deal with our concerns. The provisions of Bill C-84 are simply not necessary.

We are now ready to respond to any questions honourable senators may have.

## [Traduction]

La Charte des droits et libertés est relativement nouvelle et la jurisprudence concernant l'article 12, notamment en ce qui concerne ceux qui demandent le statut de réfugié et qui pourraient présenter un risque pour la sécurité, est peu abondante. Il existe cependant des précédents internationaux. L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme contient une disposition analogue libellée en ces termes: «Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants». La Commission européenne des Droits de l'Homme, ayant eu à juger le cas de gouvernements de pays européens qui tentaient d'expulser des réfugiés considérés comme présentant un risque pour la sécurité ou refusés par le processus national de détermination du statut de réfugié, a statué qu'il s'agissait là de traitement inhumain en vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et a rejeté les prétentions de ces gouvernements.

Étant donné que le libellé de l'article 12 de la Charte est identique à celui de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, nous estimons qu'il y a de très bonnes chances qu'une fois saisi de la questions, les tribunaux jugeront que, peu importe que ces personnes présentent un risque pour la sécurité, il serait inhumain de les renvoyer dans leur pays de résidence habituelle s'il y avait de bonnes raisons de croire qu'elles risquaient d'y être torturées.

Nous concluons donc que les mesures proposées vont à l'encontre de la Convention des Nations Unies contre la torture ainsi que de l'article 12 de la Charte des droits et libertés, et qu'elles seraient par conséquent frappées de nullité.

En résumé, nous estimons que le projet de loi C-84 accroît le risque que les réfugiés légitimes soient exposés à la détention arbitraire, à la torture et à l'exécution. Nous reconnaissons que le Canada doit se protéger contre les menaces fondamentales à sa sécurité et contre ceux qui voudraient faire entrer illégalement des gens au pays, mais nous considérons que les dispositions du projet de loi C-84 sont d'une portée trop vaste. Le projet de loi ne respecte pas nos obligations internationales en matière de droits de la personne ni les normes canadiennes à cet égard, indépendamment des normes internationales.

Nous tenons à faire savoir au gouvernement que nous désapprouvons vivement qu'il ait qualifié de situation d'urgence le problème qui l'a amené à proposer cette mesure. À notre avis, il ne s'agissait absolument pas d'une situation d'urgence. Il y avait environ 400 réfugiés portugais qui débarquaient aux aéroports canadiens chaque semaine, et la crise a été déclenchée par l'arrivée au Canada d'un navire de personnes demandant le statut de réfugié. L'événement ne s'est pas reproduit, et il n'y avait certainement pas état d'urgence.

Pourquoi agissons-nous avec tant de célérité dans ce dossier? La législation et la procédure existantes sont suffisantes pour remédier aux problèmes qui se présentent. Les dispositions du projet de loi C-84 ne sont tout simplement pas nécessaires.

Nous sommes maintenant prêts à répondre aux questions que vous voudrez nous poser, honorables sénateurs.



[Text]

**The Chairman:** Senator Spivak will be the lead-off questioner.

**Senator Spivak:** You say that persons alleged to be security risks will not have an adequate opportunity to respond to the allegations made against them.

This was dealt with to some extent by the representatives of the Canadian Bar Association, but I am not sure that I understand fully that discussion.

I should like to know what the difference is between what is proposed under Bill C-84 and what the procedure is now.

My understanding of what does not constitute an "adequate opportunity" is the absence of the opportunity to be present during part or all of the session before the Federal Court. Yet, under the present régime claimants can be excluded from the proceeding at which the allegations against them are dealt with.

Could you clarify for me the difference between what is proposed and what exists?

**Mr. Schelew:** Certainly. The main difference is with the actual decision-making body itself. SIRC has expertise in this area, whereas the Federal Court does not. SIRC knows what is serious evidence and what is not bona fide serious evidence. As such, SIRC can exercise its judgment in terms of what it will allow the refugee claimant to see and respond to.

The Federal Court, on the other hand, given its lack of expertise in this area and its justifiable judicial caution, will be withholding more information than is necessary, thereby denying the refugee claimant the opportunity to adequately respond.

**Senator Spivak:** What is the rationale for shifting this responsibility from the Security Intelligence Review Committee to the Federal Court? Why do you think this change is proposed in the legislation?

**Mr. Schelew:** That is a question we ourselves have asked. Given an absence of complaints about the process before the Security Intelligence Review Committee, why change? Even the lawyers, the most vigorous defenders of refugee claimants, were not arguing against the SIRC. We do not know why the government moved in this direction.

**Mr. Bossin:** There is one other difference between the present situation and that which is proposed under the bill, that being that persons who are deemed to be a security risk will not be allowed to make a refugee claim.

Given that they will not have the opportunity to adduce evidence as to what happened to them in the country from which they have fled, they will not have the opportunity to even make the claim for refugee status.

Under the present régime, they at least have the opportunity to make a claim for refugee status. While the government may consider such persons to be a security risk, it can take into con-

[Traduction]

**Le président:** Nous commencerons par le sénateur Spivak.

**Le sénateur Spivak:** Vous dites que les personnes réputées présenter un risque pour la sécurité ne pourront pas se défendre pleinement contre les allégations faites à leur sujet.

Les représentants de l'Association du barreau canadien nous ont parlé assez longuement de cette question, mais je ne suis pas sûr d'avoir tout compris.

Je voudrais qu'on m'explique en quoi la procédure proposée dans le projet de loi C-84 diffère de celle en vigueur à l'heure actuelle.

D'après ce que je comprends, l'intéressé ne pourrait pas se défendre pleinement contre les allégations faites à son sujet parce qu'il pourrait être exclu de la totalité ou d'une partie de l'audience devant la Cour fédérale. Pourtant, sous le régime actuel, l'intéressé peut être exclu des audiences auxquelles les allégations faites contre lui sont examinées.

Pourriez-vous m'expliquer la différence entre ce qui est proposé et ce qui est prévu à l'heure actuelle?

**M. Schelew:** Certainement. La principale différence vient de ce que le pouvoir de décision ne sera pas conféré au même organisme. Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité est spécialisé dans ces questions, tandis que la Cour fédérale ne l'est pas. Le Comité sait reconnaître ce qui constitue une preuve sérieuse et authentique. Il peut donc exercer son jugement pour décider s'il convient de permettre à l'intéressé de voir certains documents et de répondre aux allégations faites contre lui.

La Cour fédérale, par contre, étant donné son manque de connaissance particulière du domaine et sa prudence judiciaire légitime, aura tendance à vouloir taire plus d'informations que nécessaire, privant ainsi l'intéressé du droit de se défendre pleinement.

**Le sénateur Spivak:** Pour quelles raisons a-t-on décidé de confier cette responsabilité à la Cour fédérale plutôt qu'au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité? Selon vous, pourquoi un tel changement a-t-il été proposé dans le projet de loi?

**M. Schelew:** C'est une question que nous avons nous-mêmes posée. Pourquoi vouloir changer alors que le processus d'audition devant le Comité n'avait suscité aucune plainte? Même les avocats, les plus farouches défenseurs de ceux qui demandent le statut de réfugiés, ne s'opposaient pas au processus d'audition devant le comité. Nous ne savons pas pourquoi le gouvernement a voulu apporter un tel changement.

**M. Bossin:** Le régime actuel diffère également de celui qui est proposé dans le projet de loi en ce sens que les personnes réputées présenter un risque pour la sécurité ne seront pas autorisées à présenter une demande de statut de réfugié.

Étant donné qu'elles n'auront pas l'occasion de présenter de preuves relativement à ce qui les a incitées à fuir leur pays, elles ne pourront même pas présenter une demande de statut de réfugié.

Sous le régime actuel, elles ont à tout le moins le droit de présenter une demande. Même s'il considère ces personnes comme un risque pour la sécurité, le gouvernement peut tenir



[Text]

sideration the fact that they will be in danger if returned to the country from which they have fled. Under Bill C-84, that would no longer be a consideration.

**The Chairman:** Senator Grafstein, please.

**Senator Grafstein:** At the outset, I should like to thank Amnesty International for its testimony.

Given that Amnesty International has some international expertise in this area, I would ask that you review the evidence of the official representing the Office of the United Nations High Commissioner on Refugees and forward to us, at a later date, any specific comments you have with respect to that evidence.

One of the complaints we have heard about Bill C-84 is that it breaches our international obligations, and your comments in that regard would be helpful to the committee. The committee clerk can make available to you the evidence of the United Nations High Commissioner on Refugees.

**The Chairman:** Each of the witnesses appearing before the committee will receive a copy of the full proceedings of the committee.

**Mr. Schelew:** We are quite prepared to comment on the testimony given by the UNHCR. We will review that testimony and communicate our views to the committee in writing.

**Senator Grafstein:** Let me now deal with the question of the international responsibilities of a country that is subject to the protocols and agreements dealing with refugees.

Once a refugee lands on our shores, by whatever means, we have an obligation to provide either a haven or asylum, or a safe return.

Under the various protocols and international conventions to which we are a party, do we have a domestic legal obligation to ensure the safe return of an alleged refugee or a Convention refugee?

**Mr. Schelew:** Are you speaking now of someone who has been declared to be a Convention refugee?

**Senator Grafstein:** No. If an individual lands on our shores claiming refugee status, do we have a domestic legal obligation to ensure that individual's safe return to another country?

Let's go back to the Tamil situation. That was not a situation that was new to Canada. We have had other boatloads of people arrive on our shores. Early on in our history, we had some 1500 Estonians who arrived on our shores by boat.

My question is a narrow one. Once we discover someone within our territorial waters and the decision is taken to return that person, do we have a legal domestic responsibility to ensure that he or she be returned to a safe country? Do we have a technical legal responsibility to ensure a safe return?

If that is the case, I should like you to provide us with the legal basis. And if that is the case, does Bill C-84, based upon your comments, contravene that legal responsibility?

[Traduction]

compte du fait qu'elles seraient en danger si elles étaient renvoyées dans le pays dont elles se sont enfuies. Si le projet de loi C-84 était adopté, il ne serait plus possible de tenir compte de ce fait.

**Le président:** Sénateur Grafstein.

**Le sénateur Grafstein:** Je tiens tout d'abord à remercier les représentants d'Amnistie internationale de leur témoignage.

Étant donné qu'Amnistie internationale a une certaine compétence internationale dans ce domaine, je vous demande de bien vouloir examiner le témoignage du représentant du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de nous faire ensuite parvenir les commentaires particuliers que vous pourriez avoir à ce sujet.

Nous avons entendu dire, entre autres, que le projet de loi C-84 viole les engagements que nous avons appris à l'échelle internationale. Il nous serait utile de connaître votre point de vue là-dessus. Le greffier du Comité peut vous fournir le témoignage du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

**Le président:** Chacun des témoins comparaisant devant le comité recevra un exemplaire de tous les procès-verbaux du Comité.

**M. Schelew:** Nous sommes disposés à commenter le témoignage du Haut Commissariat. Nous examinerons son témoignage et communiquerons nos vues au Comité par écrit.

**Le sénateur Grafstein:** Passons maintenant à la question des responsabilités internationales d'un pays signataire des protocoles et des ententes portant sur les réfugiés.

Une fois qu'un réfugié débarque sur nos côtes, quel que soit le moyen utilisé, nous devons soit lui accorder le droit d'asile, soit assurer son retour en toute sécurité dans son pays.

Avons-nous, en vertu des divers protocoles et conventions internationales dont nous sommes partie, l'obligation d'assurer le retour en toute sécurité d'un présumé réfugié ou d'un réfugié au sens de la Convention?

**M. Schelew:** Parlez-vous d'une personne considérée comme un réfugié au sens de la Convention?

**Le sénateur Grafstein:** Non. Si une personne débarque sur nos côtes et qu'elle revendique le statut de réfugié, sommes-nous tenus d'assurer son retour en toute sécurité dans un autre pays?

Prenons par exemple les Tamouls. Cette situation n'était pas nouvelle parce qu'autres réfugiés de la mer avaient débarqué sur nos côtes. Il y a très longtemps de cela, environ 1 500 Estoniens étaient arrivés par bateau.

Ma question a un sens plutôt restreint. Lorsque nous découvrons une personne à l'intérieur des eaux territoriales canadiennes et que nous décidons de la renvoyer, sommes-nous obligés, de par la loi, de faire en sorte qu'elle est renvoyée dans un pays sûr? Sommes-nous tenus, de par la loi, d'assurer son retour en toute sécurité?

Si tel est le cas, j'aimerais connaître les raisons juridiques qui nous obligent à le faire. J'aimerais aussi savoir si vous croyez que le projet de loi C-84 va à l'encontre de cette obligation légale?

[Text]

**Mr. Bossin:** In our opinion, we do have a legal responsibility to ensure safe return. I am unsure as to whether or not your question was posed in the context of international treaties to which we are a signator. If it is, I shall ask Mr. Schelew to address that aspect of it. But, in terms of Canadian law, the Supreme Court of Canada has already held that Section 7 of the Charter applies to anyone who is physically present in Canada, and Section 7 provides that everyone has the right to life, liberty and security of the person.

Once an individual is within Canada's jurisdiction, he or she can take advantage of Section 7 of the Charter.

**Senator Grafstein:** I understand that. My point is a much narrower one. We have been told, for example, in connection with other legislation, that there is a relationship between our international conventions and our Criminal Code, and that we, in effect, breach our Criminal Code if we breach those international obligations.

I am wondering whether that same principle applies in respect of the Immigration Act. I am wondering whether you can provide us with your views on that aspect of the matter.

**Mr. Schelew:** Under the existing law, a person can make a claim for refugee status. If such persons are found not to be Convention refugees, there is then no positive obligation on Canada to ensure the welcome that they would receive upon return to their country of last habitual residence or nationality.

For purposes of these comments, I am assuming that there is no miscarriage of justice; that in fact we are dealing with a competent decision to deny refugee status.

In respect of persons not claiming refugee status, persons being returned for non-humanitarian/non-refugee-like reasons, there is no positive obligation upon Canada to deal with the safety of such persons once they have been removed from our territory.

My comments in this regard also assume that your question deals with the forcible return of an individual, individuals who are being returned to their country of last habitual residence or nationality against their will.

**Senator Grafstein:** That is right.

**Mr. Schelew:** There is no positive obligation upon Canada to obtain the assurance of another government that such persons will not be persecuted in the circumstance where the person has not claimed refugee status and is simply being removed for other reasons.

**Senator Grafstein:** Getting back to the arrival of the Tamils, there is no possibility of such persons having the opportunity to claim refugee status if in fact they are turned around at sea.

**Mr. Schelew:** To make a claim for refugee status, such persons need only make a verbal request of the Canadian officials who board the boat. The moment they make such a request within Canadian territorial waters, they are subject to Canadian law.

The authority for that is the decision of Madam Justice Wilson in the *Singh* case, as set out at page 33 of that decision.

[Traduction]

**M. Bossin:** À notre avis, nous sommes tenus, de par la loi, d'assurer le retour en toute sécurité d'un réfugié. Je ne sais pas si votre question portait sur les traités internationaux dont nous sommes signataires. Si c'est le cas, je demanderais à M. Schelew de bien vouloir y répondre. Toutefois, en ce qui concerne la loi canadienne, la Cour suprême du Canada a déjà statué que l'article 7 de la Charte s'applique à toute personne physiquement présente au Canada. De plus, l'article 7 dispose que chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne.

Une fois qu'une personne se trouve en territoire canadien, elle est assujettie à l'article 7 de la loi.

**Le sénateur Grafstein:** Je comprends votre point de vue. Ma question toutefois a une portée plus restreinte. On nous a dit, par exemple, en ce qui concerne l'autre législation, qu'il existe un lien entre les conventions internationales et le Code criminel et que, en fait, si nous violons nos engagements internationaux, nous violons aussi les dispositions du Code criminel.

Je me demande si le même principe s'applique à la Loi sur l'immigration. Pouvez-vous nous donner votre point de vue là-dessus?

**M. Schelew:** Une personne peut, en vertu de la loi actuelle, demander le statut de réfugié. Si cette personne n'est pas considérée comme un réfugié au sens de la Convention, le Canada n'est pas tenu d'assurer son retour en toute sécurité dans son dernier pays de résidence ou de nationalité.

Je présume, dans ce cas-ci, qu'il n'y a eu aucune erreur judiciaire et que la décision de refuser le statut de réfugié a été prise par des autorités compétentes.

En ce qui concerne les personnes qui ne réclament pas le statut de réfugié, celles qui sont renvoyées pour des raisons autres que humanitaires ou parce qu'elles ne sont pas des réfugiés, le Canada n'est pas tenu d'assurer la sécurité de ces personnes une fois qu'elles ont quitté le pays.

Je présume également, dans ce cas-ci, que votre question porte sur le retour forcé d'une personne, autrement dit sur les personnes qui sont renvoyées dans leur dernier pays de résidence ou de nationalité contre leur volonté.

**Le sénateur Grafstein:** Oui.

**M. Schelew:** Le Canada n'est pas tenu d'obtenir d'un autre gouvernement la garantie que ces personnes ne seront pas persécutées dans les cas où ces personnes n'ont pas revendiqué le statut de réfugié et qu'elles sont tout simplement renvoyées pour d'autres raisons.

**Le sénateur Grafstein:** Revenons à la question des Tamouls. Ces personnes ne pourront revendiquer le statut de réfugiés si on leur interdit d'accoster.

**M. Schelew:** Pour revendiquer le statut de réfugié, il suffit que ces personnes en fassent la demande aux autorités canadiennes qui montent à bord du bateau. Dès qu'elles le revendiquent à l'intérieur des eaux territoriales canadiennes, elles sont assujetties à la loi canadienne.

C'est ce qui découle du jugement, rendu par le juge Wilson dans l'affaire *Singh*, comme on peut le voir à la page 33 du jugement.



[Text]

Madam Justice Wilson went on to say that, according to Section 7 of the Charter, Canadian law requires that there be an oral hearing pursuant to Section 45 of the Immigration Act.

So, once an individual verbalizes a request for refugee status, he or she is subject to Canadian law.

**Senator Grafstein:** But if an official of the department who is delegated this responsibility approaches a craft by helicopter and orders that craft not to enter Canadian waters, a procedure that can be followed where that person has reasonable grounds from an external source that the craft does not contain bona fide refugees, how can those on board the craft make that claim?

**Mr. Schelew:** They must be given the opportunity to make such a claim.

**Senator Grafstein:** But they do not have that opportunity under the bill.

**Mr. Schelew:** That is right, and that is why we say that the bill is, in our view, in violation of both our domestic law and our international obligations.

If such persons are not even given the opportunity to make a request for refugee status, we are in violation of our domestic law. We have incorporated into our Immigration Act the U.N. definition of "refugee" for purposes of our domestic law. As well, we would be in violation of Article 3 of the U.N. Convention Against Torture, where there is a risk of torture; and we are in violation of Section 12 of the Charter of Human Rights and Freedoms where there is a risk of torture or execution, on the basis of either constituting "inhuman treatment".

**Senator Grafstein:** If as a result of your further consideration of this aspect you have something to add, we would appreciate hearing from you.

**Senator Spivak:** On that point, if such a craft is between 12 and 24 miles off our shore, is it within Canadian territory?

**Mr. Schelew:** Because this has not been adjudicated, Amnesty International is not going to comment on what is or is not the law. As we all know, we do not know what the law is until a competent court tells us what it is.

**Senator Grafstein:** For purposes of our domestic laws, we have set a limit of 200 miles offshore. Whether or not our 200-mile limit is recognized for purposes of international law is another question. But, in respect of our domestic laws, we have set the limit at 200 miles.

The whole dispute in the North surrounds the fact that we have asserted that our jurisdiction extends for 200 miles off our coastline. We have domestic legislation declaring the 200-mile limit. Under that legislation, I would assume that any craft within 200 miles of our coastline would be subject to our laws.

**Mr. Schelew:** If we assert a 200-mile limit off our shores, then certainly the argument would be that such craft would be

[Traduction]

Le juge Wilson a déclaré que, d'après l'article 7 de la Charte, une audience orale doit avoir lieu conformément à l'article 45 de la Loi sur l'immigration.

Donc, une fois qu'une personne revendique, de vive voix, le statut de réfugié, elle est assujettie à la loi canadienne.

**Le sénateur Grafstein:** Mais si un fonctionnaire du ministère, à qui l'on a délégué ce pouvoir, prend place à bord d'un hélicoptère, s'approche d'un navire et ordonne à celui-ci de ne pas entrer dans les eaux canadiennes, et il s'agit là d'une procédure à laquelle cette personne peut avoir recours si elle a des motifs raisonnables de croire, en se fondant sur des sources extérieures, que le navire ne transporte pas de véritables réfugiés, comment les personnes à bord du navire peuvent-elles revendiquer le statut de réfugié?

**M. Schelew:** On doit leur donner la possibilité de le faire.

**Le sénateur Grafstein:** Mais elles ne l'ont pas en vertu du projet de loi.

**M. Schelew:** C'est exact et c'est pourquoi nous affirmons que le projet de loi enfreint nos lois ainsi que nos engagements internationaux.

Nous nous trouverions à violer nos propres lois si nous empêchions ces personnes de revendiquer le statut de réfugié étant donné que nous avons incorporée dans notre Loi sur l'immigration la définition du mot «réfugié» que les Nations Unies ont adoptée. Nous nous trouverions aussi à violer l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture lorsqu'un tel risque existerait. De plus, nous nous trouverions à enfreindre l'article 12 de la Charte canadienne des droits et libertés si un risque de torture ou d'exécution existait puisque les deux seraient considérées comme des «traitements cruels».

**Le sénateur Grafstein:** Si, après avoir analysé cette question plus à fond, vous aviez autre chose à ajouter, nous serions heureux de l'entendre.

**Le sénateur Spivak:** Sur ce point-là, si un navire se trouve de 12 à 24 milles de nos côtes, se trouve-t-il en territoire canadien?

**M. Schelew:** Cette question n'ayant pas été tranchée, Amnesty Internationale ne souhaite pas faire de commentaires sur ce qui est et n'est pas considéré comme une loi. Nous ne savons pas en quoi consiste une loi tant que les tribunaux ne se sont pas prononcés là-dessus.

**Le sénateur Grafstein:** Le Canada a établi une limite territoriale de 200 milles. Que cette limite de 200 milles soit ou non reconnue par la loi internationale est une autre paire de manches. Toutefois, en ce qui concerne nos lois, nous avons fixé la limite à 200 milles.

Toute la question dans le Nord porte sur le fait que la limite des eaux territoriales canadiennes a été fixée à 200 milles au large des côtes. Nous avons une loi qui le confirme. Donc, tout navire qui, en vertu de cette loi, se trouverait à l'intérieur de la limite de 200 milles serait assujetti à nos lois.

**M. Schelew:** Si nous décrétons une telle limite, il est évident que le navire se trouverait à l'intérieur des eaux canadiennes.



*[Text]*

within Canadian waters. But even if that is not the Canadian position, we are talking about the "black letter" law and the spirit of the Convention, and certainly the denial of the opportunity to make a claim for refugee status would be in violation of the spirit of the Convention. There is an argument to be made under international law. Whether that same argument can be made under Canadian law is another question.

We do not purport to hold all of the answers. Madam Justice Wilson, in her judgment, did speak of "everyone physically present in Canada"; and the issue is whether or not they are physically present in Canada. The fact that she did not go beyond that is not to say that the answer is in the negative. The Supreme Court could be asked, on a given factual situation, whether it is prepared to extend the definition of "physically present" to include such situations.

Amnesty International does not purport to present this as the definitive legal answer; rather, we look at it from a practical point of view. If in fact such persons were legitimate refugees, we would not want Canada to be exposing such persons to the risk of uncertainty in terms of where they are going to eventually end up.

**Mr. Bossin:** One of the objectives of the bill is to "preserve for persons in genuine need of protection access to the procedures for determining refugee claims".

If we are going to engage in such a large undertaking to keep them out, one wonders why that objective is in the bill. Such a practice runs contrary to the very objectives set out in the bill.

**Mr. Schelew:** If Canada is committed to a generous refugee policy, we would not want to engage in such a practice, assuming we are talking about genuine refugees.

**Senator Spivak:** That is of course the case; but, the question relates to the legal ground upon which one can say that Bill C-84 violates either domestic law or convention law. If a craft 12 miles offshore is not deemed to be in Canadian waters, any action taken by Canadian officials could not be considered contrary to Canadian laws. Whether such actions would contravene international law is another question.

**Mr. Schelew:** But any such actions would violate Sections 7 and 12 of the Charter.

**Senator Spivak:** Only if a craft sitting in waters 12 to 24 miles offshore is deemed to be within Canadian waters.

**Mr. Bossin:** The question is whether such persons would physically be in Canada.

**Senator Spivak:** That is the point.

**Senator Grafstein:** If in fact the craft is not within Canadian waters, how could a Canadian official invoke Canadian legislation?

*[Traduction]*

Mais même si cela n'est pas la position du Canada, il est question ici de la lettre de la loi et de l'esprit de la Convention. Le fait d'empêcher une personne de revendiquer le statut correspondrait assurément à une violation de l'esprit de la Convention. On pourrait à cet égard invoquer le droit international. Je ne sais pas si on pourrait faire de même avec la loi canadienne.

Nous ne prétendons pas connaître toutes les réponses. Le juge Wilson a fait allusion, dans son jugement, aux «personnes physiquement présentes au Canada». La question est de savoir si elles sont ou non physiquement présentes au Canada. Le fait qu'elle n'ait pas poursuivi la chose plus loin ne veut pas dire que la réponse est non. On pourrait soumettre à la Cour Suprême un cas hypothétique et lui demander si elle est disposée à étendre la définition de «physiquement présente» à tous ces cas.

Amnistie Internationale ne considère pas cette réponse comme étant un jugement final. Nous préférons l'examiner d'un point de vue pratique. Si, en fait, ces personnes étaient de vrais réfugiés, nous ne voudrions pas que le Canada crée chez ces personnes un sentiment d'incertitude du fait qu'elles ne sauraient pas où elles finiraient par être envoyées.

**M. Bossin:** Un des objectifs du projet de loi est de «préserver pour les personnes qui ont véritablement besoin de protection l'accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié».

Si nous devons entreprendre des démarches si importantes pour les empêcher d'entrer au Canada, je me demande pourquoi cet objectif figure dans le projet de loi. Cette pratique va plutôt à l'encontre des objectifs mêmes du projet de loi.

**M. Schelew:** Si le Canada s'engage à se montrer généreux envers les réfugiés, nous ne voudrions pas nous livrer à une telle activité, en supposant qu'il est bien question de réfugiés authentiques.

**Le sénateur Spivak:** C'est, évidemment, le cas. Toutefois, la question porte sur les motifs juridiques sur lesquels on se fonde pour affirmer que le projet de loi C-84 enfreint la loi ou la Convention. Si un navire se trouvant à 12 milles au large des côtes n'est pas jugé être à l'intérieur des eaux canadiennes, toute mesure prise par les autorités canadiennes ne serait pas considérée comme étant contraire aux lois canadiennes. De là à savoir si ces mesures vont à l'encontre du droit international, c'est une autre paire de manches.

**M. Schelew:** Mais toutes ces mesures violeraient les articles 7 et 12 de la Charte.

**Le sénateur Spivak:** Seulement si un navire se trouvant de 12 à 24 milles des côtes est considéré comme étant à l'intérieur des eaux canadiennes.

**M. Bossin:** La question est de savoir si ces personnes seraient physiquement présentes au Canada.

**Le sénateur Spivak:** Voilà où nous voulons en venir.

**Le sénateur Grafstein:** Si, en fait, le navire ne se trouve pas à l'intérieur des eaux canadiennes, comment un fonctionnaire canadien peut-il invoquer la loi canadienne?

[Text]

**Senator Spivak:** We perhaps need to hear additional evidence on that point.

**Senator Grafstein:** I am interested in your comments on the aiding and abetting aspect.

Do I take it that your conclusion would be that Amnesty International would be in constant violation of the provisions of Bill C-84 based upon its Charter-mandated activities within Canada?

I understand that Amnesty International aids and abets in the passage of refugees coming to Canada and preserving their asylum once in Canada.

If a person came without documentation, do I take it that your entire organization and all of its members would be in breach of the provisions of Bill C-84 time and time again?

In addition to being here as a public-spirited group, do I take it you are also here to protect your own Charter-mandated activities within Canada?

**Mr. Schelew:** The whole membership would not be in contravention; only those who would be engaged in aiding and abetting. Those within the Canadian section of Amnesty International engaged in this type of work would be in contravention of the legislation where the individuals assisted did not have the proper documentation. Notwithstanding that we knew such persons to be genuine refugees, we would be in violation of the legislation and subject to prosecution in the event that they arrived in Canada without proper documentation.

**Senator Grafstein:** But the constitution of your organization mandates you to do precisely that.

**Mr. Schelew:** It does, yes.

**Senator Grafstein:** Therefore, anyone who becomes a member of the Canadian section of Amnesty International, knowing that you and your colleagues are doing all of these insidious things, could be held to be people "knowingly aiding and abetting those aiding and abetting persons coming to Canada without proper documentation".

**Mr. Schelew:** I am not a criminal lawyer, but I understand there has to be what is called an *actus reus*.

**Senator Grafstein:** Selling a membership card.

**Mr. Schelew:** I do not think that that would be enough. Only those actually engaged in the aiding and abetting would be in contravention of the provisions of the legislation.

**Senator Grafstein:** But that would be a sizeable proportion of your membership across the country.

**Mr. Schelew:** There is no question about that.

**Senator Grafstein:** Given that situation, you have a personal interest in appearing before the committee, in addition to your public-spirited interest.

**Mr. Schelew:** There is no question that this created an emergency for the Canadian section of Amnesty International. We held an emergency meeting on Bill C-84, both in terms of what it meant for our mandate and how it affected us personally, and the decision was taken that because we do not engage in civil disobedience, we would cease doing that work. We would not expose our membership to the risk of prosecution.

[Traduction]

**Le sénateur Spivak:** Il nous faut peut-être recueillir d'autres témoignages à ce sujet.

**Le sénateur Grafstein:** Vos observations sur l'aide accordée à une personne m'intéressent.

Dois-je comprendre que vous concluez qu'Amnistie Internationale serait toujours en train de violer les dispositions du projet de loi C-84 si l'on se fonde sur les activités auxquelles elles se livrent au Canada en vertu de la Charte?

Je crois comprendre qu'Amnistie Internationale aide les réfugiés à venir s'installer au Canada et à conserver leur droit d'asile une fois qu'ils s'y trouvent.

Si une personne arrive sans papiers, dois-je comprendre que votre organisme et tous ses membres seraient constamment en violation des dispositions du projet de loi C-84?

Outre le fait que votre groupe se dévoue au bien public, dois-je comprendre que vous protéger également les activités auxquelles vous vous livrez en vertu de la Charte au Canada?

**M. Schelew:** Ce ne sont pas tous les membres qui seraient en violation de la loi, mais seulement ceux qui aident et encouragent les réfugiés. Ceux qui font partie de la section canadienne d'Amnistie Internationale et qui se livrent à ce genre d'activités seraient en violation de la loi dans les cas où les personnes aidées n'auraient pas les papiers nécessaires. Même en sachant que ces personnes sont de vrais réfugiés, nous serions en violation de la loi et nous pourrions faire l'objet de poursuites si elles venaient au Canada sans papiers.

**Le sénateur Grafstein:** Mais la constitution de votre organisation vous donne le mandat de le faire.

**M. Schelew:** Oui.

**Le sénateur Grafstein:** Par conséquent, toute personne qui se joint à la section canadienne d'Amnistie Internationale, en sachant que vous et vos collègues commettez tous ces actes insidieux, pourrait être considérée comme une personne qui, «sciemment, aide et encourage ceux qui aident et encouragent les personnes non munies de papiers à rentrer au Canada».

**M. Schelew:** Je ne suis pas un avocat au pénal, mais je crois comprendre qu'il doit y avoir ce qu'on appelle un «actus reus».

**Le sénateur Grafstein:** Vendre une carte de membre.

**M. Schelew:** Je ne crois pas que cela suffirait. Seuls ceux qui aident et encouragent les réfugiés seraient en violation des dispositions de la loi.

**Le sénateur Grafstein:** Mais cela engloberait un fort pourcentage de vos membres au Canada.

**M. Schelew:** Il n'y a aucun doute là-dessus.

**Le sénateur Grafstein:** Compte tenu de cette situation et outre vos intérêts civiques, vous avez aussi des raisons personnelles de comparaître devant le Comité.

**M. Schelew:** Il n'y a aucun doute que ce projet de loi créait un grave problème pour la section canadienne d'Amnistie Internationale. Nous avons tenu une réunion d'urgence sur le projet de loi C-84 pour examiner les effets qu'il avait sur notre mandat et sur nous, personnellement. Nous avons décidé de cesser de faire ce genre de travail parce que nous ne nous



[Text]

It would be a sad commentary for Canada if the Canadian section of Amnesty International ceased doing that part of its work.

Other groups have openly said that they would defy the law, and that is fine. They have different mandates. It is not within our mandate to engage in civil disobedience, and we are not prepared to do so, though certainly we are prepared to adopt those who do and who are prosecuted as prisoners of conscience.

If Canada is sincere in its commitment to protect genuine refugees, one would think that it would encourage and welcome groups like Amnesty International. We are prescreeners. Because our credibility is on the line every time we bring a case to the Canadian government, we are very careful to ensure that it does constitute a bona fide refugee claim.

We do most of the groundwork for the Canadian government. We do the prescreening and bring the cases to the attention of the Canadian government.

Given that we have mutually compatible objectives in respect of genuine refugees, one would think that the Canadian government would be happy to have us engaged in this type of work.

Through the provisions of Bill C-84, the government is in fact discouraging us from doing the type of work that it supposedly would want done, that being to identify and protect bona fide refugees.

**Mr. Bossin:** Given that one of the objectives of Bill C-84 is to "preserve for persons in genuine need of protection access to the procedures for determining refugee claims", one wonders why the government would insist upon putting the fear of prosecution into the minds of the very people who are helping those in genuine need of protection to come here.

**The Chairman:** Senator Lewis, please.

**Senator Lewis:** If you were to help an individual enter Canada without proper documentation, notwithstanding that that individual was eventually found to be a bona fide refugee, you would still technically be in breach of the provisions of the legislation and subject to prosecution.

**Mr. Schelew:** That is right. You have highlighted the illogical implication of this provision.

**Senator Grafstein:** In order to conform with what you consider to be an egregious law, you would withdraw from engaging in this type of activity.

**Mr. Schelew:** That is right.

**Senator Robertson:** I have studied the present Immigration Act and the regulations, and unless I am missing something, there is only a one-word change as between the current legislation and that which is proposed.

From my reading of the existing legislation, anyone assisting a person without proper documentation to gain entry into Canada would be in contravention of the Act.

[Traduction]

livrons pas à des actes de désobéissance civile. Nous ne voulions pas que nos membres soient poursuivis en justice.

Il serait malheureux pour le Canada que la section canadienne d'Amnistie Internationale suspende ses activités.

D'autres groupes ont dit ouvertement qu'ils allaient défier la loi. Leurs mandats sont différents. Il n'est pas dans notre mandat de nous livrer à des actes de désobéissance civile. Nous ne sommes pas disposés à le faire, même si nous sommes prêts à appuyer ceux qui le font et ceux qui font l'objet de poursuites parce qu'ils sont des objecteurs de conscience.

Si le Canada avait vraiment l'intention de protéger les véritables réfugiés, on penserait qu'il encouragerait les groupes comme Amnistie Internationale. Nous sommes des vérificateurs. Parce que notre crédibilité est en jeu chaque fois que nous présentons un cas au gouvernement canadien, nous prenons toutes les mesures nécessaires pour bien s'assurer que la revendication est authentique.

Nous faisons la majeure partie du travail de base pour le gouvernement canadien. Nous procédons à une présélection et portons les cas à l'attention du gouvernement canadien.

Compte tenu du fait que nous avons des objectifs mutuellement compatibles en ce qui concerne les véritables réfugiés, il serait logique de penser que le gouvernement canadien est heureux de notre contribution.

Or, par les dispositions du projet de loi C-84, le gouvernement en fait nous décourage de faire le genre même de travail qu'il devrait normalement voir d'un bon œil, c'est-à-dire identifier et protéger les réfugiés de bonne foi.

**M. Bossin:** L'un des objectifs du projet de loi C-84 étant «de préserver pour les personnes qui ont véritablement besoin de protection d'accès à la procédure de détermination des revendications du statut de réfugié», on se demande pourquoi le gouvernement tient tant à faire craindre les poursuites aux personnes mêmes qui aident ceux qui viennent ici et qui ont véritablement besoin de protection.

**La présidente:** Le sénateur Lewis, s'il vous plaît.

**Le sénateur Lewis:** Si vous aidiez une personne à entrer au Canada sans les papiers nécessaires, même si l'on se rendait compte plus tard que cette personne est un véritable réfugié, techniquement, vous commettriez une infraction aux dispositions de la loi et pourriez faire l'objet de poursuites.

**M. Schelew:** C'est exact. Vous avez bien illustré les conséquences illogiques de cette disposition.

**Le sénateur Grafstein:** Pour respecter une loi que vous considérez comme mauvaise, vous cesseriez de participer à ce genre d'activité.

**M. Schelew:** C'est exact.

**Le sénateur Robertson:** J'ai étudié la loi et les règlements actuels concernant l'immigration et, si je ne fais pas erreur, la disposition figurant dans la Loi actuelle et celle du projet de loi sont identiques à un deul mot près.

Si je lis bien la Loi actuelle, quiconque aide une personne qui n'a pas les papiers nécessaires à entrer au Canada commet une infraction.



*[Text]*

There is very little difference in the wording of the present Act and that which is proposed. From my reading, I can see only a one-word difference.

**Mr. Schelew:** We are not lawyers. Amnesty International is not a legal organization. We are concerned with principles. Under the legislation as it has existed since World War II, there have been no prosecutions brought against those trying to help refugees gain entry into Canada, and the same is probably true of the pre-World War II period.

**Senator Robertson:** But the wording of the aiding and abetting provision, the objectionable provision, in your mind, is substantially that which is in the present Act. We find the same wording in paragraph 95(m) in the current Act and regulations?

But for one word, it is the same wording.

**Mr. Schelew:** That is not the point. The point is that it was not policy to prosecute those who have assisted such refugees in entering Canada. Bill C-84 constitutes a change in policy in that regard. The aiding and abetting provision of Bill C-84 clearly indicates that it is now going to be policy to prosecute such people.

**Senator Robertson:** That is not the case. The Minister of Immigration has said that it is not his intention to prosecute people such as yourselves.

**Mr. Schelew:** With all due respect, Mr. Bouchard publicly said that this provision is aimed at the humanitarian groups. He has said that humanitarian groups have to abide by the law, and that they will be subject to the law. That is on the record.

**Senator Robertson:** I heard him say something else. He has obviously made several statements. I will have to get to the bottom of that.

If in fact you have been in technical breach of the law in the past and not been subject to prosecution, I do not understand what the concern is now.

**Senator Grafstein:** If that is the case, why have that provision in the law?

**Senator Robertson:** Exactly.

**The Chairman:** I have paragraph 95(m) of the Immigration Act before me, and it reads:

(m) knowingly induces, aids or abets or attempts to induce, aid or abet any person to contravene any provision of this Act or the regulations, —

The point made by previous witnesses, as I have read the testimony, is that Bill C-84 would change the Immigration Act quite substantially. Under the present Act, the terms and conditions in respect of aiding and abetting refugees are not nearly as stringent as those proposed.

**Senator Robertson:** With great respect, Madam Chairman, as between paragraph 95(m) of the Act and the proposed Section 14, there is only a one-word change. Given that the word-

*[Traduction]*

Les libellés du projet de loi et de la Loi sont presque identiques. D'après moi, il n'y a une différence que d'un mot.

**M. Schelew:** Nous ne sommes pas des avocats. Amnesty internationale n'est pas un organisme d'experts juridiques. Nous nous intéressons aux principes. Aucune poursuite n'a jamais été intentée en vertu de la législation en vigueur depuis la Seconde Guerre mondiale contre les personnes qui essaient d'aider les réfugiés à entrer au Canada et c'est probablement aussi le cas pour la période qui a précédé la Seconde Guerre mondiale.

**Le sénateur Robertson:** Mais à votre avis, le libellé de la disposition concernant l'incitation à entrer au Canada, celle à laquelle vous vous opposez, est sensiblement le même que le libellé actuel. On trouve le même libellé au paragraphe 95(m) de la Loi et dans le Règlement?

Mis à part un mot, c'est le même libellé.

**M. Schelew:** Là n'est pas la question. Le fait est que le Canada n'avait pas pour politique de poursuivre les personnes qui aident ce genre de réfugiés à entrer au Canada. Le projet de loi C-84 représente un changement de politique à cet égard. La disposition en question du projet de loi C-84 témoigne du fait que le gouvernement aura maintenant pour politique de poursuivre ces gens.

**Le sénateur Robertson:** Ce n'est pas le cas. Le ministre de l'Immigration a affirmé qu'il n'avait pas l'intention de poursuivre les gens comme vous.

**M. Schelew:** Sauf votre respect, M. Bouchard a publiquement déclaré que ces dispositions visaient les groupes humanitaires. Il a dit que les groupes humanitaires doivent respecter la loi et qu'ils y seront assujettis. C'est une déclaration publique.

**Le sénateur Robertson:** Je l'ai entendu dire autre chose. Il a manifestement fait plusieurs déclarations. Il faudra que j'éclaircisse cette question.

Si, techniquement, vous avez en fait contrevenu à la loi dans le passé, et n'avez pas été poursuivis, je ne vois pas ce qui vous inquiète maintenant.

**Le sénateur Grafstein:** Si tel est le cas, pourquoi cette disposition figure-t-elle dans la loi?

**Le sénateur Robertson:** Exactement.

**La présidente:** J'ai en main le paragraphe 95(m) de la Loi sur l'immigration et il est libellé ainsi:

(m) qui, sciemment incite, aide ou encourage ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne à enfreindre la présente loi ou les règlements—

D'après les témoignages que j'ai lus, les témoins précédents ont affirmé que le projet de loi C-84 modifierait sensiblement la Loi sur l'immigration. En vertu de la Loi actuelle, les dispositions s'appliquant au fait d'aider ou d'encourager des réfugiés ne sont pas aussi strictes que celles que l'on propose.

**Le sénateur Robertson:** Sauf votre respect, madame la présidente, il n'y a qu'un mot qui distingue le paragraphe 95(m) de la Loi et l'article 14 du projet de loi. Étant donné que les libel-

[Text]

ing is substantially identical, I am having trouble understanding the concern in this regard.

**Mr. Schelew:** Regardless of the wording, it is obvious that Bill C-84 represents a new signal, a new message.

**Mr. Bossin:** That is certainly the case. Otherwise, why include this provision in the bill? If what you say is so, Senator Robertson, why has this provision been included in Bill C-84?

**Senator Grafstein:** The penalties are proposed to be increased.

**Mr. Schelew:** But that could have been achieved through an amendment to the Criminal Code. Those who assisted the Tamils in getting to Canada were prosecuted under the Criminal Code, not under the Immigration Act. If the intention was merely to increase the penalties, why not amend the Criminal Code in that respect?

**Senator Robertson:** As I understand it, the boat involved was seized under the Customs Act.

**Mr. Schelew:** That is right.

**Senator Grafstein:** The law is supposed to be relatively clear, and what it is doing is sending out inconsistent signals, thus eroding the moral authority of the law. That has to be a concern.

**Senator Robertson:** Yes.

**Mr. Bossin:** Under the current regulations there is some recognition, under subsection 14(2) that it may be impractical for genuine Convention refugees to obtain the necessary documentation before leaving the country in which they are subject to persecution, and there is an exemption for such people from the requirement to have a passport or a visa.

While the regulations as they now exist recognize that genuine refugees cannot always get the appropriate documentation, we have a provision in Bill C-84 which would result in the prosecution of those who aid and abet such people in coming to Canada.

It is confusing.

**Mr. Schelew:** Why is Canada doing this? Why are we wanting to be different from the Germans? Why are we wanting to be different from the French? The German and French governments are not moving against those engaged in this type of activity, and both have more refugees coming into their respective countries on a per capita basis than does Canada.

Why are we in Canada being singled out for this type of prosecution?

**Senator Robertson:** From our work to date, it is clear to me that our record in respect of refugees is a good one.

Is the Canadian record in relation to immigration not a good one, in your view?

**Mr. Schelew:** Let me put that in perspective. There has been certain misinformation put out by the government on that issue.

[Traduction]

lés de ces dispositions sont presque identiques, je comprends mal quelles sont les inquiétudes à ce sujet.

**M. Schelew:** Quel que soit le libellé, il est évident que le projet de loi C-84 représente un nouveau signal, un nouveau message.

**M. Bossin:** C'est certainement le cas. Autrement, pourquoi ces dispositions figureraient-elles dans le projet de loi? Si vous avez raison, sénateur Robertson, pourquoi cette disposition figure-t-elle dans le projet de loi C-84?

**Le sénateur Grafstein:** On envisage d'alourdir les sanctions.

**M. Schelew:** Mais on aurait pu faire cela en modifiant le Code criminel. Ceux qui ont aidé les Tamils à entrer au Canada ont été poursuivis en vertu du Code criminel et non en vertu de la Loi sur l'immigration. Si on avait tout simplement l'intention d'augmenter les sanctions, pourquoi ne pas avoir modifié le Code criminel à ce sujet?

**Le sénateur Robertson:** Je crois que le navire en question a été saisi en vertu de la Loi sur les douanes.

**M. Schelew:** C'est exact.

**Le sénateur Grafstein:** La loi est censée être relativement claire, mais on a ici des messages incohérents, ce qui mine les fondements moraux de la loi. C'est inquiétant.

**Le sénateur Robertson:** Oui.

**M. Bossin:** Dans le Règlement actuel, on reconnaît dans une certaine mesure au paragraphe 14(2) que les véritables réfugiés au sens de la Convention peuvent avoir du mal à obtenir les papiers nécessaires avant de quitter le pays dans lequel ils sont persécutés et ceux-ci sont donc exemptés de l'obligation d'avoir en main un passeport ou un visa.

Donc, on reconnaît dans le règlement actuel que les véritables réfugiés ne peuvent pas toujours obtenir les documents nécessaires, mais le projet de loi C-84 contient une disposition en vertu de laquelle des poursuites pourraient être intentées contre les personnes qui aident ces réfugiés à venir au Canada.

Ce n'est pas très cohérent.

**M. Schelew:** Pourquoi le Canada fait-il cela? Pourquoi voulons-nous agir différemment des Allemands? Pourquoi voulons-nous agir différemment des Français? Les gouvernements allemand et français ne s'en prennent pas aux personnes qui ont ce genre d'activité et pourtant, ces deux pays accueillent davantage de réfugiés, par habitant, que le Canada.

Pourquoi s'en prend-on à nous au Canada?

**Le sénateur Robertson:** D'après nos travaux jusqu'à maintenant, il est clair que le Canada se montre accueillant envers les réfugiés.

A notre avis, le Canada n'est-il pas ouvert aux immigrants?

**M. Schelew:** Permettez-moi de placer cela dans son contexte. Le gouvernement a donné certaines informations incomplètes à ce sujet.



[Text]

You have spoken about the fact that we have universal access and that our record since World War II, and before, has been a good one. But, I remind you that France has universal access, as does West Germany, Spain and the Netherlands.

**Senator Grafstein:** And Australia.

**Mr. Schelew:** As does Australia, yes. I was just speaking in terms of the European context.

So certainly our record is a good one, but it is no better than that of other like-minded countries.

**Senator Robertson:** I did not contend that it was.

**Mr. Schelew:** No other country has moved as drastically as Canada in terms of putting into place restrictive measures such as those contained in Bill C-84. France has 50,000 to 60,000 spontaneous arrivals each year; West Germany has over 100,000. Canada is going to have between 25,000 and 30,000 spontaneous arrivals, and even those figures are the subject of some debate.

Is our commitment less strong than that of France and West Germany? Is that the message we are putting out?

**Senator Robertson:** I think not. The figures have been increasing each year, and we are making some progress.

**Mr. Schelew:** But, the figures have been increasing in other industrialized democracies, and those democracies have not taken restrictive measures. They view their commitment to provide refuge as an important one.

**Senator Robertson:** If you are arguing for universal access, that the door be thrown wide open to everyone, I disagree with you.

**Mr. Schelew:** That is not our position.

**Senator Grafstein:** The principle of universality is not the same as wide open access.

**Mr. Schelew:** We believe in universal access to a hearing. We are now digressing to Bill C-55. Amnesty International is talking about the need for universal access to a hearing.

**The Chairman:** Senator Grafstein, please.

**Senator Grafstein:** I should like to explore with you for a moment your comments with respect to security risks.

Canadians, as you have put it, have a concern that our sovereignty not be eroded through importing security risks into the body politic, and properly so. That is a fair comment. Nine out of ten Canadians would no doubt agree with that proposition.

What you seem to be saying in your brief is that a security risk should not be dealt with as such; that by exercising our ability to keep security risks out of the country by whatever reasonable means, we in effect breach our international obligations.

[Traduction]

Vous avez dit que nous appliquons le principe de l'accès universel et que nous avons accueilli beaucoup d'immigrants depuis la Seconde Guerre mondiale et même avant. J'aimerais cependant vous rappeler que la France aussi applique le principe de l'accès universel, de même que l'Allemagne, l'Espagne et les Pays-Bas.

**Le sénateur Grafstein:** Et l'Australie.

**M. Schelew:** Vous avez raison, l'Australie aussi. Je me bornais à l'Europe.

Donc, si l'on peut dire que nous sommes accueillants envers les immigrants, nous ne faisons cependant pas davantage que les autres pays qui pensent comme nous.

**Le sénateur Robertson:** Je n'ai pas dit le contraire.

**M. Schelew:** Aucun autre pays n'a adopté de mesures aussi restrictives que celles qui figurent dans le projet de loi C-84. La France enregistre de 50 000 à 60 000 arrivées spontanées chaque année; en Allemagne de l'Ouest, il y en a plus de 100 000. Au Canada, le nombre des arrivées spontanées va s'établir entre 25 000 et 30 000, encore que ces chiffres soient contestés.

Sommes-nous moins soucieux d'accueillir les réfugiés que la France et l'Allemagne de l'Ouest? Est-ce là le message que nous envoyons?

**Le sénateur Robertson:** Je ne le pense pas. Les chiffres augmentent chaque année, et nous faisons des progrès.

**M. Schelew:** Mais les chiffres augmentent aussi dans les autres démocraties industrialisées et celles-ci n'ont pourtant pas pris de mesures restrictives. Elles considèrent qu'il est important d'accueillir les réfugiés.

**Le sénateur Robertson:** Si vous êtes en faveur d'un accès universel, si vous voulez qu'on applique la politique de la porte ouverte à tous, je ne suis pas d'accord avec vous.

**M. Schelew:** Ce n'est pas notre avis.

**Le sénateur Grafstein:** Le principe de l'universalité n'est pas la même chose que l'accès entièrement ouvert.

**M. Schelew:** Nous croyons à l'accès universel à une audience. Nous nous reportons maintenant au projet de loi C-55. Amnistie internationale parle de la nécessité de l'accès universel à une audience.

**La présidente:** Sénateur Grafstein, je vous prie.

**Le sénateur Grafstein:** Je voudrais que vous nous fassiez part pendant quelques instants de vos observations au sujet des risques pour la sécurité.

Comme vous l'avez dit, les Canadiens ne veulent pas que notre souveraineté soit minée à cause de personnes présentant des risques pour la sécurité, et ils ont raison. C'est une observation juste. Neuf Canadiens sur dix seraient sans aucun doute d'accord avec cette opinion.

Ce que vous semblez dire dans votre mémoire, c'est que nous ne devrions pas examiner les personnes présentant un risque pour la sécurité comme tel, qu'en exerçant notre capacité de garder ces personnes hors du pays, par quelque moyen raisonnable que ce soit, en fait, nous violons nos obligations à l'échelle internationale.



**[Text]**

While I read the argument, I do not understand it. Perhaps you could comment on that.

And still on the subject of security risks, do you include in that category those who are violent, in addition to those who may have ideological views and theories that may be inconsistent with the majority viewpoint in Canada?

**Mr. Schelew:** I think you have misinterpreted the position of Amnesty International on security risks. We are talking here of security risks only in the context of someone who faces arbitrary detention, torture or execution. A person can constitute a security risk for many reasons. We are talking about those who, once forcibly removed from Canada, would be subject to arbitrary detention, torture or execution.

In this context, we are talking about an alien in Canada, whether a refugee claimant or otherwise, who is found to constitute a security risk and as such is forcibly removed. In the event that that person faces arbitrary detention, torture or execution in the country to which he or she is to be expelled, we have a concern.

In many cases, those being forcibly removed from Canada will be facing only "due process" in their country of origin, and in respect of such persons, we have no concern. It is only where they face arbitrary detention, torture or execution.

**Senator Grafstein:** And you differentiate between the case where the individual is subject to due process and the case where the individual may be subject to arbitrary detention, torture or execution?

**Mr. Schelew:** Absolutely.

**Senator Grafstein:** In your definition of "security risk" as set out in your brief, do you include, in addition to those who believe in violence or who may practise violence, those who have an ideological attitude or belief that might be inconsistent with the majority view in Canada? Do you include both in the category of "security risk"?

**Mr. Schelew:** No. We do not purport to tell any government how to define a security risk. We will only intervene where the government has taken the decision to forcibly remove someone to a country where they face arbitrary detention, torture or execution.

**Senator Grafstein:** In your experience, has the Canadian government or bureaucracy used the definition of "security risk" beyond the narrow confines of violence, taking it to the broader context of ideological disagreement with the refugee claimant, thus allowing it to cite that individual as a security risk and someone who should, therefore, be denied access to Canada? And if so, is that appropriate in the context of our international obligations?

**Mr. Schelew:** I have been involved in this work since 1978, and I can recall a case in the late 1970s involving a Chilean claimant who was a member of the Chilean Communist Party.

**[Traduction]**

Je ne comprends pas cet argument quand j'en fais la lecture. Vous pourriez peut-être formuler des observations à ce sujet.

Pour parler encore des personnes présentant des risques pour la sécurité, insérez-vous dans cette catégorie les personnes violentes, outre celles qui ont peut-être des opinions et des théories idéologiques qui ne sont pas conformes avec le point de vue de la majorité au Canada?

**M. Schelew:** Je pense que vous avez mal interprété la position d'Amnistie internationale au sujet des personnes présentant des risques pour la sécurité. Nous ne parlons ici que des personnes qui présentent des risques pour la sécurité et qui risquent d'être détenues arbitrairement, d'être torturées ou exécutées. Une personne peut constituer un risque pour la sécurité pour de nombreuses raisons. Nous parlons de ceux qui, une fois expulsés du Canada, risquent d'être détenus arbitrairement, d'être torturés ou exécutés.

Dans ce contexte, nous parlons d'un étranger se trouvant au Canada, qu'il s'agisse d'un demandeur du statut de réfugié ou d'une autre personne, dont on a jugé qu'il constitue un risque pour la sécurité et qu'on a expulsé. Nous nous préoccupons du fait que cette personne risque d'être détenue arbitrairement, d'être torturée ou exécutée dans le pays où elle est expulsée.

Dans bien des cas, ceux qui sont expulsés du Canada ne passeront que par les «voies de droits régulières» dans leur pays d'origine, et nous n'avons aucune inquiétude pour ces personnes. Nous ne nous inquiétons que lorsqu'elles risquent d'être détenues arbitrairement, d'être torturées ou exécutées.

**Le sénateur Grafstein:** Et vous faites une distinction entre le cas d'une personne assujettie aux voies de droits régulières et celui d'une personne risquant d'être détenue arbitrairement, d'être torturée ou exécutée?

**M. Schelew:** Absolument.

**Le sénateur Grafstein:** Dans la définition de «risque pour la sécurité» énoncée dans votre mémoire, insérez-vous, outre les personnes qui croient en la violence ou qui s'y livrent peut-être, ceux qui ont une attitude ou des croyances idéologiques qui peuvent être contraires à l'opinion de la majorité au Canada? Incluez-vous les deux dans la catégorie des personnes qui constituent un risque pour la sécurité?

**M. Schelew:** Non. Nous n'avons pas l'intention de dire à quelque gouvernement que ce soit comment définir l'expression «risque pour la sécurité». Nous n'intervenons que lorsque le gouvernement a décidé d'expulser quelqu'un dans un pays où il risque d'être détenu arbitrairement, d'être torturé ou exécuté.

**Le sénateur Grafstein:** D'après votre expérience, l'administration ou le gouvernement canadien a-t-il élargi la définition de «risque pour la sécurité» au-delà des limites étroites de la définition de «violence», pour y inclure un désaccord d'ordre idéologique avec le demandeur du statut de réfugié, ce qui lui permet ainsi de considérer que cette personne constitue un risque pour la sécurité et qu'elle devrait donc se voir refuser l'accès au Canada? Dans l'affirmative, est-ce approprié compte tenu de nos obligations à l'échelle internationale?

**M. Schelew:** Je fais ce travail depuis 1978, et je me souviens d'un cas remontant à la fin des années 70, où un demandeur du statut de réfugié était membre du parti communiste chilien.

*[Text]*

In that case, there was a question as to whether that person should be blocked from entry as a security risk. We actually got into a debate with Canadian officials as to how high level a Communist this person was. We were told that if we could prove him to be a middle-level Communist only, he would not be considered a security risk; but that if we were a high-level Communist, he would not be allowed into the country.

We proved that he was a middle-level Communist only, with the result that he was able to come to Canada for protection.

By the way, if I were dealing with that case today, the circumstances would be such that I would be in contravention of the provisions of Bill C-84.

How the system has evolved since then, we do not know. We base our submissions on our practical experience, and we have had no other cases dealing with a ban for ideological reasons.

**Senator Grafstein:** How do the Immigration officials apply the various criteria? Is there some handbook or internal guidance manual that can be used by Immigration officials in applying the various criteria?

If such a document exists, I suggest that we try to get a copy of it. In that way, we can determine for ourselves whether or not it is a reasonable way of dealing with these situations.

**Mr. Schelew:** As I understand the system, the Immigration Department doesn't handle security risks. Once it is determined that an individual constitutes a security risk, the case is automatically taken out of the jurisdiction of the Department of Immigration. Once it is determined that a person constitutes a security risk, jurisdiction shifts to the Department of Defence and the Department of the Solicitor General, where the ultimate decision is taken.

I personally have never seen any guidelines on how a security risk is defined.

**Senator Grafstein:** But it is those departments which make the determination?

**Mr. Schelew:** That is right, and they in turn advise the Department of Immigration.

**Senator Grafstein:** We have not had any evidence of that. We have heard it said that the backlog is the result of such complaints not being substantiated. It might be useful to explore that further.

Have you examined the draft amendments put forward by the Canadian Bar Association? You have paralleled some of the concerns of the CBA. You have been more coherent with respect to some of the international concerns.

Have you examined the amendments proposed by the Canadian Bar Association; and if so, do you agree with those proposed amendments?

**Mr. Schelew:** We have already gone on record as supporting the amendment of the CBA in respect of the aiding and abetting provisions. The Canadian Bar Association has made

*[Traduction]*

Dans ce cas, on se demandait si cette personne devait se voir refuser l'accès au Canada parce qu'elle constituait un risque pour la sécurité. Nous nous sommes livrés à un débat avec des fonctionnaires canadiens pour déterminer si cette personne était un communiste de haut niveau. On nous a dit que, si nous pouvions prouver qu'elle n'était qu'un communiste de niveau intermédiaire, elle ne serait pas considérée comme présentant un risque pour la sécurité; dans le cas contraire, elle ne serait pas autorisée à entrer au pays.

Nous avons prouvé qu'elle n'était qu'un communiste de niveau intermédiaire, de sorte qu'elle a pu venir au Canada pour chercher refuge.

Soit dit en passant, si j'étudiais ce cas aujourd'hui, je violerais les dispositions du projet de loi C-84.

Nous ignorons comment le système a évolué depuis. Nous fondons notre thèse sur notre expérience pratique, et nous n'avons été témoins d'aucun autre cas d'interdiction d'admission au Canada pour des motifs idéologiques.

**Le sénateur Grafstein:** Comment les fonctionnaires du ministère de l'Immigration appliquent-ils les divers critères? Peuvent-ils recourir à une brochure ou à un manuel de directives internes?

Si ce document existe, je propose que nous tentions d'en obtenir un exemplaire. De cette façon, nous pourrions découvrir s'il s'agit d'une façon raisonnable de s'occuper de ces cas.

**M. Schelew:** Si je comprends bien le système, le ministère de l'Immigration ne s'occupe pas des cas de personnes constituant des risques pour la sécurité. Une fois qu'on a déterminé qu'une personne constitue un risque pour la sécurité, son cas est automatiquement soustrait à la compétence du ministère de l'Immigration. Ce sont les ministères de la Défense nationale et du Solliciteur général qui prennent la décision finale.

Personnellement, je n'ai eu connaissance d'aucune ligne directrice sur la façon de définir un risque pour la sécurité.

**Le sénateur Grafstein:** Mais ce sont ces ministères qui prennent la décision?

**M. Schelew:** C'est exact, et ils conseillent ensuite le ministère de l'Immigration.

**Le sénateur Grafstein:** Nous n'en avons pas eu la preuve. Nous avons entendu dire qu'il a déclaré que l'arriéré découle du fait que ces plaintes ne sont pas fondées. Il serait peut-être utile d'étudier plus longuement cette question.

Avez-vous examiné les projets de modification avancés par l'Association du barreau canadien? Vous avez établi un parallèle avec certaines préoccupations de l'ABC. Vous avez été plus cohérent en ce qui concerne certaines préoccupations d'ordre international.

Avez-vous examiné les modifications proposées par l'Association du barreau canadien; dans l'affirmative, êtes-vous d'accord avec ces modifications?

**M. Schelew:** Nous avons déjà souscrit officiellement à la modification proposée par l'ABC en ce qui concerne les dispositions relatives à l'aide et à l'encouragement. L'Association du



[Text]

recommendations that go beyond the mandate of Amnesty International. However, within the recommendations of the CBA, our concerns are covered.

We can say that we support the amendments of the Canadian Bar Association as they relate to our concerns, but we make no comment as to the wider interpretation that the CBA has covered.

We have gone on record in support of the proposed change in respect of the aiding and abetting provisions. We have not been sufficiently exposed to the specific wording regarding other sections to comment.

**Senator Grafstein:** In finally dealing with Bill C-84, we would like to have your comments on the amendments proposed by the Canadian Bar Association, as well as the specific amendments that you think would cover the problems that you see with the bill.

**Mr. Schelew:** We would be more than happy to review the proposed amendments of the Canadian Bar Association and comment thereon, but we would comment pursuant to a statement of principle. We are not legislative drafters. It is not our job to provide the government with legal wording. That is the job of the legislative drafters within the Department of Justice. We expect that if we give you the principle, you can direct the legislative drafters to come up with the appropriate wording.

**Senator Grafstein:** I merely want to ensure, in finally dealing with Bill C-84, that we encapsulate the concerns of Amnesty International in appropriate amendments, and the best way of achieving that is to have specific amendments proposed. In that regard, the Canadian Bar Association has provided a systematic set of amendments.

We do not want you to redraft the bill, but we do want to know how you would remove the evils that you see in it while not getting away from the thrust of the bill itself.

In that context, I am asking you to draft specific amendments, yes, or to review those proposed by other groups so that we can know, in a technical way, what has to be done in order to remove the evils in the bill that you see.

We do not want to be faced with a situation where you come back to us and say that we did not address the resolution of an apparent evil that you had pointed out to us.

**Mr. Schelew:** We hear you, Senator Grafstein, and we will do that, to the extent that our mandate allows.

**Mr. Bossin:** Going back to your last question, Senator Grafstein, the Department of Immigration only deals with those considered to be a security threat insofar as detention is concerned. In that respect, there is a departmental manual which sets out the criteria which the adjudicators should take into account in considering whether or not a person constitutes a danger to the public.

**The Chairman:** Senator Hébert, please.

[Traduction]

barreau canadien a formulé des recommandations qui dépassent le mandat d'Amnistie internationale. Nos préoccupations sont toutefois englobées dans les recommandations de l'ABC.

Nous souscrivons aux modifications proposées par l'Association du barreau canadien qui concernent nos préoccupations, mais nous ne faisons aucune observation au sujet de l'interprétation plus large que l'ABC a donnée.

Nous souscrivons officiellement à la modification proposée en ce qui concerne les dispositions relatives à l'aide et à l'encouragement. Nous ne sommes cependant pas assez au courant du libellé précis concernant d'autres articles pour faire des commentaires.

**Le sénateur Grafstein:** En ce qui concerne l'étude du projet de loi C-84, nous aimerions recueillir vos observations sur les modifications proposées par l'Association du barreau canadien, de même que sur les modifications précises qui, à votre avis, se pencheraient sur les problèmes que vous prévoyez dans le projet de loi.

**M. Schelew:** Nous serions très heureux d'examiner les modifications proposées par l'Association du barreau canadien et de les commenter, mais nous les commenterions conformément à un énoncé de principe. N'étant pas rédacteurs législatifs, il ne nous revient pas de fournir au gouvernement un libellé juridique. Ce sont les rédacteurs législatifs du ministère de la Justice qui en sont chargés. Nous espérons qu'une fois que vous aurez reçu l'énoncé de principe, vous pourrez demander aux rédacteurs législatifs de rédiger le libellé approprié.

**Le sénateur Grafstein:** Je veux simplement m'assurer, dans le cadre de l'étude définitive du projet de loi C-84, que nous incorporons les préoccupations d'Amnistie internationale dans des modifications appropriées, et la meilleure façon de procéder est de proposer des modifications précises. À cet égard, l'Association du barreau canadien a fourni un ensemble systématique de modifications.

Nous ne voulons pas que vous rédigiez à nouveau le projet de loi, nous voulons savoir comment vous en supprimeriez les défauts sans vous éloigner de l'objet du projet de loi.

Dans ce contexte, je vous demande effectivement de rédiger des modifications précises, ou d'examiner celles proposées par d'autres groupes, afin que nous puissions savoir ce qu'il faut faire pour supprimer les défauts que vous voyez dans le projet de loi.

Nous ne voulons pas que vous reveniez plus tard nous dire que nous n'avons pas réglé un problème que vous nous aviez signalé.

**M. Schelew:** Nous vous comprenons, sénateur Grafstein, et nous le ferons dans la mesure où notre mandat nous le permet.

**M. Bossin:** Pour revenir à votre dernière question, sénateur Grafstein, le ministère de l'Immigration ne s'occupe que des cas de personnes jugées comme constituant une menace pour la sécurité, en ce qui a trait à la détention. À cet égard, le Ministère dispose d'un manuel qui énonce les critères dont les arbitres doivent tenir compte pour déterminer si une personne constitue un danger pour le public.

**La présidente:** Sénateur Hébert, je vous prie.



[Text]

**Senator Hébert:** Madam Chairman, most of my questions have been dealt with in the questioning to this point. I have only a general question to ask, and it relates to the general attitude of Canadians.

How do you explain the attitude of intolerance on the part of Canadians toward refugees and immigrants generally, as evidenced in recent polls?

It is an intolerance that does not sound very "Canadian" to me.

**Mr. Bossin:** Certainly there have been signs of tolerance shown by Canadians as well. One need only look at the response of the people of Nova Scotia to the Sikhs who arrived. Because they did not have any other vegetarian food at hand, they fed them peanut butter sandwiches.

Canadians exhibit a natural sense of generosity and hospitality to strangers.

When it comes to polls, one has to look carefully at the question asked. Certainly, if Canadians were asked to send people back to a situation where they would be subject to mistreatment or incarceration for beliefs which would be tolerated within Canadian society, the response of the majority would be in the negative. The majority of Canadians simply would not agree to the expulsion of such individuals.

We do not want to see laws passed which would increase the likelihood of that type of event coming to pass.

**Mr. Schelew:** If I may add to that, I like to think that we, like you, have some grasp for Canadian public opinion, though from a different perspective. We deal on the front lines with many segments of the Canadian public.

When polled, 72 to 76 per cent of Canadians have said that, in the case of a genuine refugee, it would be repugnant to Canadian values to expel such a person. That is on the record. Also, the Neilson Report, a report which was unsympathetic to refugee policy, admitted that it would be repugnant to Canadian values to turn away bona fide refugee claimants.

That report acknowledged the overwhelming sentiment of Canadian public opinion in respect of refugee claimants.

The *Star* poll simply asked whether one was in favour of the government having a more restrictive policy on refugees, and the response was 83 per cent in the affirmative.

Well, quite frankly, I myself would have answered in the affirmative to that question. The abuse is getting totally out of hand, and there is no question, in our view, that the public is confused.

We are constantly being asked to speak on this subject and to explain what is going on. There has definitely been a shift in Canadian public opinion, a shift from the basically-uninformed-from-the-heart sympathetic to somewhat-uninformed-from-the-heart unsympathetic.

What caused that shift? In the last three years, we have seen conduct on the part of the government that has been unknown

[Traduction]

**Le sénateur Hébert:** Madame la présidente, on a déjà répondu à la plupart de mes questions. Je n'ai qu'une question générale à poser, au sujet de l'attitude générale des Canadiens.

Comment expliquez-vous l'attitude d'intolérance qu'adoptent les Canadiens à l'égard des réfugiés et des immigrants en général, comme en témoignent les récents sondages?

C'est une attitude d'intolérance qui ne semble pas très «canadienne».

**M. Bossin:** Certes, certains Canadiens ont manifesté également des signes de tolérance. On n'a qu'à se rappeler la réaction des gens de la Nouvelle-Écosse face à l'arrivée des Sikhs. Comme ils n'avaient aucun aliment végétarien sous la main, ils leur ont donné des sandwiches au beurre d'arachides.

Les Canadiens font naturellement preuve de générosité et d'hospitalité face aux étrangers.

Lorsqu'on parle de sondages, il faut examiner soigneusement la question posée. Si on demandait aux Canadiens de renvoyer des gens dans des pays où ils risquent d'être maltraités ou incarcérés pour des croyances qui seraient tolérées dans la société canadienne, la majorité ne seraient pas d'accord. La majeure partie des Canadiens ne seraient tout simplement pas d'accord pour qu'on les expulse.

Nous ne voulons pas qu'on adopte des lois qui accroîtraient l'actualité de ce genre de situations.

**M. Schelew:** Si vous me permettez d'ajouter quelque chose, j'aime à penser que nous, tout comme vous, avons une certaine connaissance de l'opinion publique canadienne, quoique sous un angle différent. Nous faisons affaire directement avec de nombreux éléments de la population canadienne.

Lors de sondages, 72 à 76 p. 100 des Canadiens ont déclaré qu'il serait contraire aux valeurs canadiennes d'expulser un réfugié véritable. Cette opinion est consignée officiellement. En outre, dans le rapport Nielson, qui n'était pas favorable à la politique relative aux réfugiés, on a admis qu'il serait contrain aux valeurs canadiennes de renvoyer des véritables demandeurs du statut de réfugié.

On y a reconnu que l'opinion publique canadienne était grandement favorable à la cause des demandeurs du statut de réfugié.

Dans le sondage réalisé par le *Star*, on demandait simplement aux répondants s'ils étaient d'accord pour que le gouvernement dispose d'une politique plus restrictive à l'égard des réfugiés; 83 p. 100 ont répondu par l'affirmative.

Honnêtement, j'aurais moi-même répondu de la même façon. On ne peut vraiment plus réprimer les abus, et il ne fait aucun doute que le public est confus.

On nous demande constamment de parler de cette question et d'expliquer ce qui se passe. On a assisté à un revirement de l'opinion publique canadienne; au début, ceux qui étaient en substance non informés compatissaient avec les réfugiés et, à mesure qu'ils sont devenus un peu plus informés, ils sont devenus moins tolérants envers eux.

Qu'est-ce qui a causé ce revirement? Au cours des trois dernières années, le gouvernement s'est conduit d'une façon

*[Text]*

in Canada in the time that I have been following these issues. We have seen refugees being equated to security threats; we have seen refugee claimants equated to drug abusers; we have seen refugee claimants being equated to health concerns.

We have also seen refugee claimants being categorized as incredible abusers, notwithstanding the consensus on the part of most groups now that the government is responsible for the abuse, not the refugee claimants.

Given this type of conduct on the part of the government over a number of years, it is not surprising that public opinion is shifting toward a negative image as opposed to the positive image we have always had.

Notwithstanding that, the polls still seem to say that 74 per cent of Canadians hold the view that, in the case of a bona fide refugee, that person should not be forced to leave Canada.

We have asked the government to try to project a positive image of the refugee, as opposed to what we perceive to be the negative image that has been created over these last few years.

**Senator Hébert:** If Bill C-84 becomes law, do you consider that it will help in achieving this positive image? Or will it do the opposite?

**Mr. Schelew:** In my view, the image of the refugee will be a positive one. Organizations such as Amnesty International are totally committed to bringing to the attention of the Canadian government deserving cases for refugee status. There is no question that we have a sympathetic media; there is no question that such cases are going to make headlines.

If we are given the opportunity to present to the Canadian public the horrible repugnant things that can take place in the offending country, the public will quickly realize that Bill C-84 can lead to the turning away of genuine refugees, and, through individual cases, people will soon realize that this is wrong.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen, for your appearance this evening. We look forward to your appearance before the Committee on Bill C-55.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

jamais vue au Canada pendant l'époque où j'ai suivi ces questions. Nous avons vu des réfugiés considérés comme des menaces pour la sécurité; nous avons vu des demandeurs du statut de réfugié passer pour des usagers de stupéfiants, et pour des menaces pour la santé.

Nous avons également vu des demandeurs du statut de réfugié être considérés comme des gens qui faisaient des abus incroyables, bien que la plupart des groupes conviennent aujourd'hui que c'est le gouvernement, et non eux, qui est responsable des abus.

Étant donné la façon dont le gouvernement s'est conduit pendant plusieurs années, on ne saurait s'étonner que l'opinion publique ait maintenant une image négative des réfugiés, contrairement à l'image positive que nous avons toujours eue.

Malgré cela, les sondages semblent encore indiquer que 74 p. 100 des Canadiens estiment qu'un réfugié véritable ne devrait pas être obligé de quitter le Canada.

Nous avons demandé au gouvernement de tenter de projeter une image positive du réfugié, contrairement à l'image négative qui a été créée à notre avis ces dernières années.

**Le sénateur Hébert:** Si le projet de loi C-84 est adopté, cela permettra-t-il, à votre avis, de projeter cette image positive? Ou est-ce le contraire qui se produira?

**M. Schelew:** À mon avis, l'image du réfugié sera positive. Des organisations comme Amnistie internationale se sont totalement engagées à porter à l'attention du gouvernement canadien les cas de ceux qui méritent d'obtenir le statut de réfugié. Il ne fait aucun doute que les médias appuient notre cause, que ces cas font faire la manchette.

Si l'on nous permet d'exposer au public canadien les choses horribles et répugnantes qui peuvent se produire dans le pays qui ne respecte pas les droits de la personne, il se rendra rapidement compte que le projet de loi C-84 risque d'aboutir à l'expulsion de réfugiés véritables et, si nous parlons de cas individuels, les gens se rendront compte que c'est mal.

**La présidente:** Je vous remercie beaucoup, messieurs, d'avoir comparu ce soir. Nous serons heureux de vous accueillir à nouveau lorsque vous comparâtes devant le Comité pour l'étude du projet de loi C-55.

La séance est levée.



## APPENDIX

October 22, 1987

Senator Neiman  
Chairman  
Standing Senate Committee on Legal  
and Constitutional Affairs  
475-S Centre Block  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Re: The responsibility of the Senate regarding Bill C-84

Dear Senator Neiman:

Following our appearance before your Committee, a number of Senators requested us to put in writing our views concerning the constitutional obligation we believe members of the Senate have under the Charter of Rights.

In our view, it is a traditional tenet of our system of government that the Senate has a duty to ensure that the legislation it passes conforms to the Constitution of Canada. Where the Senate is convinced that a Bill violates the Constitution, it has a duty to refuse to pass it.

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* forms part of the Constitution of Canada. The laws of Parliament are of no force or effect to the extent that they violate the Constitution of Canada. Accordingly, those who enact the laws are under a duty to respect the rights and freedoms guaranteed in the Charter. Given that it is the Constitution of Canada that defines the powers and responsibilities of Parliament, it follows that Parliament cannot claim the authority to knowingly act beyond its constitutional powers.

As part of the Parliament of Canada, the Senate must respect the constitutional standards that govern the exercise of its functions. The Senate can no more knowingly pass a law that violates the Charter than it can unilaterally amend the Constitution itself.

This *legislative* responsibility to respect the Charter has been affirmed on numerous occasions by the courts.

In *Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* (1984), 10 D.L.R. (4th) 491, at 547, the Ontario Court of Appeal wrote:

The judiciary is not the sole guardian of the constitutional rights of Canadians. Parliament and the provincial Legislatures are equally responsible to ensure that the rights conferred by the Charter are upheld.

A similar point was made by Mr. Justice Dickson (as he then was), writing for the Supreme Court of Canada in *Hunter v. Southam*, (1984) 11 D.L.R. (4th) 641, at 659:

[I]t is the Legislature's responsibility to enact legislation that embodies appropriate safeguards to comply with the Constitution's requirements. It should not fall to the courts

## APPENDICE

Le 22 octobre 1987

Le sénateur Joan Neiman  
Présidente  
Comité sénatorial permanent  
des affaires juridiques et constitutionnelles  
Édifice du Centre  
Pièce 475-S  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: La responsabilité du Sénat eu égard au projet de loi C-84

Madame la sénatrice,

Comme suite à notre comparution devant le Comité, des sénateurs nous ont demandé d'exposer par écrit notre position sur la responsabilité que la Constitution confère aux sénateurs eu égard au respect de la Charte des droits et libertés.

A notre avis, dans notre régime gouvernemental, on respecte traditionnellement un principe selon lequel le Sénat a le devoir de s'assurer que les textes législatifs qu'il adopte sont compatibles avec les dispositions de la Constitution canadienne. Quand le Sénat est convaincu qu'un projet de loi va à l'encontre de la Constitution, il doit donc refuser de l'adopter.

D'une part, la *Charte canadienne des droits et libertés* fait partie de la Constitution canadienne. D'autre part, les lois du Parlement sont inopérantes si elles violent la Constitution. Par conséquent, ceux qui adoptent les lois ont le devoir de respecter les droits et les libertés que garantit la Charte. La Constitution du Canada définissant les pouvoirs et les responsabilités du Parlement, il s'ensuit que ce dernier ne peut prétendre avoir le droit d'outrepasser sciemment les pouvoirs que lui confère la Constitution.

Faisant partie du Parlement du Canada, le Sénat doit respecter les normes constitutionnelles qui régissent l'exercice de ses fonctions. Le Sénat n'a pas plus le droit d'adopter sciemment une loi qui viole la Charte des droits et libertés qu'il n'a le droit de modifier unilatéralement la Constitution.

Les tribunaux ont à maintes reprises reconnu cette responsabilité *législative* eu égard à la Charte.

Dans l'affaire *Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* (1984), 10 D.L.R. (4th) 491, à 547, la Cour d'appel de l'Ontario a jugé que:

«Le pouvoir judiciaire n'est pas le seul gardien des droits constitutionnels des Canadiens. Le Parlement et les assemblées législatives provinciales ont également le devoir de s'assurer qu'on respecte les droits reconnus dans la Charte». (Traduction libre)

Dans l'affaire *Hunter v. Southam* (1984) 11 D.L.R. (4th) 641, à 659, le juge Dickson de la Cour suprême du Canada a jugé que:

«...il incombe à la législature d'adopter des lois qui contiennent les garanties appropriées permettant de satisfaire aux exigences de la Constitution. Il n'appartient pas aux tri-



to fill in the details that will render legislative lacunae constitutional.

When legislation is challenged before a court, it is often said that the legislation enjoys the presumption of constitutionality. This means that it is up to the person claiming unconstitutionality to establish the case; the courts will not presume that the legislature acted unconstitutionally. But for this presumption to be justified, all institutions in the law-making process must ensure that the legislation passed by Parliament conforms to the Constitution of Canada.

David M. Beatty  
Faculty of Law  
University of Toronto

Dale Gibson  
Faculty of Law  
University of Manitoba

Marc Gold  
Faculty of Law  
Osgoode Hall

Wayne MacKay  
Faculty of Law  
Dalhousie University

bunaux d'ajouter les détails qui rendent constitutionnelles les lacunes législatives.»

Quand une loi est contestée devant un tribunal, on soutient souvent qu'elle est présumée constitutionnelle. Il incombe donc à celui qui dénonce l'inconstitutionnalité d'une loi de prouver ce qu'il avance; les tribunaux ne présument pas que la législature a agi inconstitutionnellement. Cependant, pour que la présomption de constitutionnalité soit fondée, toutes les institutions contribuant au processus législatif doivent veiller à ce que les lois qu'adopte le Parlement soient compatibles avec la Constitution du Canada.

David M. Beatty  
Faculté de droit  
Université de Toronto

Dale Gibson  
Faculté de droit  
Université du Manitoba

Marc Gold  
Faculté de droit  
Osgoode Hall

Wayne MacKay  
Faculté de droit  
Université Dalhousie

#### BILL C-84—SUGGESTED AMENDMENTS:

##### *Clause 1 (S. 2.1): Purposes of the Bill:*

###### Suggested Amendment:

1. Delete lines 13 to 15 on page 1 and replace with:

“(a) *to ensure that genuine refugees are protected from removal to a country where their lives or freedom may be threatened.*”

##### *Clause 2 (S. 39(2) and (3)): Security review procedure:*

###### Suggested Amendments:

2. Delete lines 3 to 36 on page 2 and replace with:

“2.(1) Subsections 39(5) and (8) of the said Act are repealed and the following substituted therefor:

(5) The Review Committee shall,

(a) *as soon as practicable after a report is made to it pursuant to subsection (2)(a), or*

(b) *within 14 days after a report is made to it pursuant to subsection (2)(b),* send to the person with respect to whom the report is made a statement summarizing such information available to it as will enable the person to be as fully informed as possible of the circumstances giving rise to the report.

(8) The Review Committee shall,

(a) on completion of an investigation in relation to a report made to it pursuant to subsection (2), make a report to the Governor in Council containing its conclusion whether or not a certificate should be issued under

#### PROJET DE LOI C-84—PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS

##### *Article 1 (art. 2.1): Objets du projet de loi*

###### Amendement proposé:

1. Supprimer les lignes 13 à 16 à la page 1 et les remplacer par ce qui suit:

«a) *de garantir aux authentiques réfugiés une protection contre l'expulsion vers un pays où leur vie et leur liberté peuvent être menacées.*»

##### *Article 2 (par. 39(2) et (3)): La procédure de surveillance*

###### Amendements proposés:

2. Supprimer les lignes 6 à 39 à la page et les remplacer par ce qui suit:

«2.(1) Les paragraphes 39(5) et (8) de la même loi sont abrogés et remplacés par ce qui suit:

(5) Le comité de surveillance,

a) *aussitôt que possible après qu'un rapport lui est fait en vertu de l'alinéa (2)a), ou*

b) *dans les 14 jours après qu'un rapport lui est fait en vertu de l'alinéa (2)b),* envoie à la personne que vise le rapport un résumé sommaire des informations dont il dispose à ce sujet afin de permettre à cette personne d'être informée de la façon plus complète possible des circonstances qui ont donné lieu à ce rapport.

(8) Le Comité de surveillance:

a) à l'issue d'une enquête sur un rapport qui lui est transmis en vertu du paragraphe (2), envoie au gouverneur en conseil un rapport contenant ses conclusions sur le fait qu'une attestation devrait ou non être délivrée en

subsection 40(1) and the grounds on which that conclusion is based;

(b) *complete its report referred to in paragraph (a) as soon as practicable after a report is made to it pursuant to subsection (2)(a) or, within three months after a report is made to it pursuant to subsection (2)(b); and*

(c) at the same time as or after a report is made pursuant to paragraph (a) provide the person with respect to whom the report is made with a report containing the conclusion referred to in that paragraph.

*Clause 3 (s. 40.1):* Consequential on Clause 2:

3. Delete lines 37 to 44 on page 2

4. Delete lines 1 to 5 on page 3

*Clause 4 (s. 41(1):* Security Review Procedure:

5. If Clause 2 is amended then Clause 4 should be deleted. If Clause 2 is not amended, as suggested above then Clause 4 should be amended as follows: delete lines 9 to 20 on page 3 and replace with:

“41.(1) Notwithstanding anything in this Act, where the Minister and the Solicitor General are of the opinion, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, that a person other than a Canadian citizen or permanent resident, is

(a) a person described in paragraph 19(1)(d), (e), (f) or (g) or 27(2)(c), or

(b) *is a person described in paragraph 19(1)(c), (e), (f) or (g) or 27(1)(c) or (2)(c) or is a person who has been convicted of an offence under any act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed, and is a danger to the public in Canada, they may sign and file a certificate identifying the person as a person described in paragraph (a) or (b), as the case may be, with an immigration officer, a senior immigration officer or an adjudicator.*

6. If the above amendment is accepted then lines 29 to 33 on page 3 should be deleted and replaced with:

“officer or an adjudicator *may*, notwithstanding section 23 or 104, detain or make an order to detain the person named in the certificate *as being a person described in paragraph 41(1)(b).*”

7. If the above amendments are not accepted, then the adjudicator or senior immigration officer should still retain a discretion to detain or release, and so line 29 on page 3 should be deleted and replaced with:

“officer or adjudicator *may*, notwith-

8. Delete lines 38 and 39 on page 3 and replace with:

“*tificate to be referred to the Security Intelligence Review Committee for a determination as*”

9. Delete lines 48 on page 3 and replace with:

vertu du paragraphe 40(1) et des motifs sur lesquels elles s'appuient;

b) *complète le rapport visé au paragraphe (2) dès que possible après que lui est transmis le rapport visé à l'alinéa (2)a), ou dans les trois mois après que lui est transmis un rapport visé à l'alinéa (2)b);*

c) en même temps ou plus tard, envoie à la personne que vise le rapport du Ministre et du solliciteur général, un rapport contenant les conclusions visées à l'alinéa a).

*Article 3 (art. 40.1):* corrélatif à l'article 2

3. Supprimer les lignes 40 à 46 de la page 2

4. Supprimer les lignes 1 à 4 à la page 3

*Article 4 (par. 41(1)):* Procédure de surveillance

5. Si l'article 2 est modifié, l'article 4 devrait être supprimé. Si l'article 2 n'est pas modifié, l'article 4 devrait être modifié comme suit: supprimer les lignes 7 à 18 à la page 3 et les remplacer par ce qui suit:

«41(1) Par dérogation à la présente loi, le ministre et le solliciteur général, s'ils sont d'avis, à la lumière des rapports en matière de sécurité ou de criminalité qu'ils détiennent, qu'une personne, à l'exception d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent, est

a) une personne visée à l'un des alinéas 19(1)d), e), f) ou g) ou 27(2)c), ou

b) *une personne qui a été déclarée coupable d'une infraction à une loi fédérale qui la rend passible d'une peine d'emprisonnement de 10 ans ou plus et qu'elle constitue un danger pour le public, peuvent signer et remettre à un agent d'immigration, un agent d'immigration supérieur ou un arbitre une attestation identifiant cette personne comme une personne visée à l'alinéa a) ou b).*

6. Si la proposition d'amendement ci-dessus est retenue, il faudrait supprimer les lignes 26 à 31 à la page 3 et les remplacer par ce qui suit:

«effectué, l'agent d'immigration supérieur ou l'arbitre *peut*, par dérogation aux articles 23 et 104, détenir la personne nommée dans l'attestation ou en ordonner la détention parce qu'elle est une personne visée à l'alinéa 41(1)b).»

7. Si les propositions ci-dessus ne sont pas retenues, l'arbitre ou l'agent d'immigration supérieur devrait quand même pouvoir ordonner la détention ou la libération et, par conséquent, la ligne 27 de la page 3 devrait être supprimée et remplacée par ce qui suit:

«ou l'arbitre *peut*, par dérogation aux arti-

8. Supprimer les lignes 36 et 37 de la page 3 et les remplacer par ce qui suit:

«une copie au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour qu'il soit déterminé si l'attestation»

9. Supprimer les lignes 43 et 44 à la page 3 et les remplacer par ce qui suit:



"Security Intelligence Review Committee a deportation"

10. Delete lines 2 to 5 on page 4 and replace with:

"Security Intelligence Review Committee pursuant to subsection (3), the Review Committee for the purposes of this section shall"

11. Delete lines 7 to 17 on page 4 and replace with:

"(a) examine as soon as practicable, in camera the security of criminal intelligence reports considered by the Minister and the Solicitor General and hear any other evidence or information that may be presented by or on behalf of those Ministers and may, on the request of the Minister or the Solicitor General, hear all or part of such evidence or information in the absence of the person named in the certificate and any counsel representing the person where, in the opinion of the Review Committee, as the case may be, the evidence or information should not be disclosed on the grounds that such disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons;

12. If the bill is not amended to place the security decision making jurisdiction for non-residents with the Security intelligence Review Committee, but is left with the Federal Court of Canada, then delete lines 7 to 17 on page 4 and replace with:

"(a) examine as soon as practicable, in camera, the security or criminal intelligence reports considered by the Minister and the Solicitor General and hear any other evidence or information that may be presented by or on behalf of those Ministers and may, on the request of the Minister or the Solicitor General, hear all or part of such evidence or information in the absence of the person named in the certificate and any counsel representing the person where, in the opinion of the Chief Justice or the designated judge, as the case may be, the evidence or information should not be disclosed on the grounds that such disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons;

13. Delete line 21 on page 4 and replace with:

"Review Committee, as"

14. Delete lines 26 to 28 on page 4 and replace with:

"er, in the opinion of the Review Committee, the information should not be dis-"

15. Delete lines 35 to 40 on page 4 and replace with:

"(d) determine whether the certificate filed by the Minister and the Solicitor General is reasonable on the basis of the information available to the Review Committee, and, if found not to be reasonable, quash the certificate; and"

or

(d) determine whether the person is a person described in paragraph 41(1)(a) or (b), on the basis of the information available to the Review Committee, and, if not, quash the certificate; and"

«article et que, à la suite du renvoi au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité une ordon-»

10. Supprimer les lignes 1 à 5 à la page 4 et remplacer par ce qui suit:

«(4) Lorsque l'attestation est envoyée au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité conformément au paragraphe (3), le comité de surveillance doit:»

11. Supprimer les lignes 7 à 16 à la page 4 et les remplacer par ce qui suit:

«examiner aussitôt que possible, à huis clos, les rapports détenus par le ministre et le solliciteur général en matière de sécurité ou de criminalité et entendre tous autres éléments de preuve ou d'information présentés par ces derniers ou en leur nom, et il peut, à la demande du ministre ou du solliciteur général, entendre, ces éléments de preuve ou d'information, en tout ou en partie, en l'absence de la personne nommée à l'attestation et d'un avocat la représentant, lorsque le comité de surveillance estime que ces éléments de preuve ou d'information ne devraient pas être rendus publics parce que leur divulgation pourrait alors porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité des personnes,»

12. Si la compétence de la Cour fédérale du Canada en matière de décisions relatives à la sécurité concernant les non-résidents est maintenue, supprimer les lignes 7 à 16 de la page 4 et les remplacer par ce qui suit:

a) «examiner aussitôt que possible à huis clos, les rapports détenus par le ministre et le solliciteur général en matière de sécurité ou de criminalité et entendre tous autres éléments de preuve ou d'information présentés par ces derniers ou en leur nom, et il peut, à la demande du ministre ou du solliciteur général, entendre, ces éléments de preuve ou d'information, en tout ou en partie, en l'absence de la personne nommée à l'attestation et d'un avocat la représentant, lorsque le juge en chef désigné par lui, selon le cas, estime que ces éléments de preuve ou d'information ne devraient pas être rendus publics parce que leur divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à celle des personnes;

13. Supprimer la ligne 20 à la page 4 et la remplacer par ce qui suit:

«tion du comité de surveillance,»

14. Supprimer les lignes 22 et 23 à la page 4 et les remplacer par ce qui suit:

«la divulgation, de l'avis du comité de surveillance, pourrait porter»

15. Supprimer les lignes 32 à 37 à la page 4 et les remplacer par ce qui suit:

«d) déterminer si l'attestation remise par le ministre et le solliciteur général est raisonnable compte tenu des éléments d'information à la disposition du comité de surveillance, et, dans le cas contraire, annuler l'attestation:»

ou par ce qui suit:

«d) déterminer si la personne visée aux alinéas 41(1)a) ou b) compte tenu des éléments d'information à la disposition du comité de surveillance et, dans le cas contraire, annuler l'attestation;»



16. If section 41 is not amended to place the decision making before the Security Intelligence Review Committee, but rather is left with the Federal Court of Canada, then the above section should be amended as follows:

“(d) *determine whether the certificate filed by the Minister and the Solicitor General is reasonable on the basis of the information available to the Chief Justice or the designated judge, and, if found not to be reasonable, quash the certificate; and*”

or

(d) *determine whether the person is a person described in paragraph 41(1)(a) or (b), on the basis of the information available to the Chief Justice or the designated judge, and, if not, quash the certificate; and*”

17. Delete lines 41 to 44 on page 4 and replace with:

“(e) notify the Minister, the Solicitor General and the person named in the certificate of the determination made pursuant to paragraph (d), *specifying whether the person is described in paragraph 41(1)(a) or (b).*”

18. If the Bill is amended to maintain the non-resident security jurisdiction with the Review Committee, then subsection 41(5) is not necessary and should be deleted entirely. If there is some concern about this, then delete lines 46 to 50 on page 4 and replace with:

the *Review Committee* may receive and accept such evidence or information as the *Review Committee* sees fit, whether or not”

19. Delete lines 3 to 5 on page 5 entirely.

20. If the above is not deleted, then delete lines 1 to 3 on page 5 and replace with:

“(6) A determination under paragraph (4)(d) is not subject to review by any court.”

21. Delete line 7 on page 5 and replace with:

“reviewed by the *Review Committee* pursuant to”

22. Delete lines 12 to 13 on page 5 and replace with:

“*is a person described in paragraph 41(1)(a) or (b), as the case may be; and*

23. Delete lines 15 to 17 on page 5 and replace with:

“*as being a person described in paragraph 41(1)(b) may, notwithstanding section 23 or 104, be detained.*”

24. Delete lines 22 to 25 on page 5 and replace with:

“person, the person may apply to the *Review Committee* for an order under subsection (9).”

25. Delete lines 28 to 34 on page 5 and replace with:

“subsection (8) the *Review Committee* may, subject to such terms and conditions as it deems appropriate, order that the person be released from detention if the *Review Committee* is satisfied that

16. Si l'article 41 n'est pas modifié et que la compétence de la Cour fédérale du Canada en matière de décision est maintenue, cet article devrait être modifié comme suit:

«d) *déterminer si la personne est une personne visée aux alinéas 41(1)a) ou b) compte tenu des éléments d'information à la disposition du juge en chef ou du juge désigné par lui et, dans le cas contraire, annuler l'attestation;»*

ou comme suit:

«d) *déterminer si la personne est une personne visée aux alinéas 41(1)a) ou b) compte tenu des éléments d'information à la disposition du juge en chef ou du juge désigné par lui et, dans le cas contraire, annuler l'attestation;»*

17. Supprimer les lignes 38 à 41 à la page 4 et les remplacer par ce qui suit:

«e) *aviser le ministre, le solliciteur général et la personne nommée dans l'attestation de la détermination effectuée aux termes de l'alinéa d), en précisant s'il s'agit d'une personne visée à l'alinéa 41(1)a) ou b).*»

18. Si le projet de loi est amendé pour attribuer au comité de surveillance la compétence relative à la sécurité concernant les non-résidents, alors le paragraphe 41(5) est inutile et devrait être supprimé complètement. Si cela paraît poser problème, alors supprimer les lignes 43 à 47 à la page 4 et les remplacer par ce qui suit:

«p) *le comité de surveillance peut recevoir et admettre tout élément de preuve ou d'information qu'il juge à propos, indépendamment de leur recevabilité devant les tribunaux.*»

19. Supprimer les lignes 3 à 5 de la page 5.

20. Si ces lignes ne sont pas supprimées, il faut supprimer les lignes 1 à 3 de la page 5 et les remplacer par ce qui suit:

«(6) *La détermination visée à l'alinéa (4)d) ne peut être revue par aucun tribunal.*»

21. Supprimer la ligne 5 à la page 5 et la remplacer par ce qui suit:

«*par le comité de surveillance conformément au*»

22. Supprimer les lignes 10 et 11 à la page 5 et les remplacer par ce qui suit:

«*sonne visée à l'un des alinéas 41(1)a) ou b), selon le cas;»*

23. Supprimer la ligne 13 à la page 5 et la remplacer par ce qui suit:

«*tion comme étant une personne visée à l'alinéa 41(1)b) peut, par dérogation aux articles 23.*»

24. Supprimer les lignes 20 à 23 à la page 5 et les remplacer par ce qui suit:

«*renvoi, elle peut demander au comité de surveillance de rendre l'ordonnance visée au paragraphe (9).*»

25. Supprimer les lignes 26 à 30 à la page 5 et les remplacer par ce qui suit:

«*visée au paragraphe (8) le comité de surveillance peut, sous réserve des modalités qu'il estime indiquées, ordonner que la personne soit mise en liberté s'il estime que:»*

26. Delete lines 41 and 42 on page 5 and replace with:

“referred to in subsection (8), the *Review Committee* shall

27. Delete lines 43 to 47 on page 5 and lines 1 and 2 on page 6 and replace with:

“(a) examine, in camera, any evidence or information presented to the Minister in relation to national security or the safety of persons, and may consider all or part of such evidence or information in the absence of the person concerned, where, in the opinion of the *Review Committee*, the evidence or information should not be disclosed on the grounds that such disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons;

28. If the bill is not amended to permit the Security Intelligence Review Committee to maintain its jurisdiction over non-resident security cases, but rather such jurisdiction is in the Federal Court, then delete lines 43 to 47 on page 5 and lines 1 and 2 on page 6 and replace with:

“(a) examine, in camera, any evidence or information presented to the Minister in relation to national security or the safety of persons, and may consider all or part of such evidence or information in the absence of the person concerned, where, in the opinion of the Chief Justice or the designated judge, as the case may be, the evidence or information should not be disclosed on the grounds that such disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons;

29. Delete lines 6 and 7 on page 6 and replace with:

“able to the *Review Committee* in relation to national security or”

30. Delete lines 9 and 11 on page 6 and replace with:

“whether, in the opinion of the *Review Committee*, the evidence or informa-

31. If the Bill is amended to maintain the non-resident security jurisdiction with the Review Committee, then subsection 41(11) is not necessary and should be deleted entirely. If there is some concern about this, then delete lines 20 and 23 on page 6 and replace with:

“(10), the *Review Committee* may receive and accept such evidence or information as the *Review Committee* sees fit, whether or”

*Clause 5 (s.48.1): Denial of Access to Refugee Process:*  
Suggested Amendments:

32. Delete lines 29 to 44 on page 6 and replace with:

“48.1 A person found to be a person described in paragraph 41(1)(b) by the *Review Committee*, who has indicated an intention to claim refugee status, shall forthwith have his claim expedited pursuant to sections 45 to 48 and, if applicable sections 70 and 71.”

26. Supprimer les lignes 39 et 40 à la page 5 et les remplacer par ce qui suit:

«paragraphe 8, le comité de surveillance doit:

27. Supprimer les lignes 41 à 46 à la page 5 et les remplacer par ce qui suit:

«a) examiner à huis clos tous les éléments de preuve ou d'information présentés au ministre concernant la sécurité nationale ou celle des personnes, et peut considérer ces éléments de preuve ou d'information, en tout ou en partie, en l'absence de la personne concernée si, de l'avis du comité de surveillance, les éléments de preuve ou d'information ne devraient pas être divulgués parce que leur divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à celle des personnes;

28. Si le projet de loi maintient la compétence de la Cour fédérale à l'égard des décisions relatives à la sécurité concernant les non-résidents, supprimer les lignes 41 à 46 à la page 5 et les remplacer par ce qui suit:

«a) examiner, à huis clos, tous les éléments de preuve ou d'information présentés au ministre concernant la sécurité nationale ou celle des personnes, et peut considérer ces éléments de preuve ou d'information, en tout ou en partie, en l'absence de la personne concernée si, de l'avis du juge en chef ou du juge désigné par lui, les éléments de preuve ou d'information ne devraient pas être divulgués parce que leur divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à celle des personnes;

29. Supprimer les lignes 5 et 6 à la page 6 et les remplacer par ce qui suit:

«à la disposition du comité de surveillance, à l'exception de ceux dont»

30. Supprimer les lignes 7 et 8 à la page 6 et les remplacer par ce qui suit:

«la divulgation, de l'avis du comité de surveillance, pourrait porter»

31. Si le projet de loi est amendé pour attribuer au comité de surveillance la compétence en matière de sécurité concernant les non-résidents, le paragraphe 41(11) est inutile et doit être supprimé. Si cela paraît poser problème, supprimer la ligne 14 pour la remplacer par ce qui suit:

«(10), le comité de surveillance»

*Article 5 (art. 48.1): Interdiction de demander le statut de réfugié*

Amendements proposés:

32. Supprimer les lignes 21 à 36 à la page 6 et les remplacer par ce qui suit:

«48.1 La demande d'une personne que le comité de surveillance estime être visée par l'alinéa 41(1)b) et qui a indiqué son intention de demander le statut de réfugié est traitée immédiatement conformément aux articles 45 à 48 et, le cas échéant, aux articles 70 et 71.»



33. If section 41(1) is not amended as suggested above, then delete lines 29 to 44 on page 6 and replace with:

“48.1 *A person who is*

(a) described in paragraph 19(1)(e),(f) or (g) or 27(1)(c) or (2)(c); or

(b) described in paragraph 19(1)(c), or who has been convicted in Canada of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed, and whom the Minister has certified constitutes a danger to the public in Canada *and who has indicated an intention to claim refugee status, shall forthwith have his claim expedited pursuant to sections 45 to 48 and, if applicable sections 70 and 71.*”

Clause 8 (s.91.1): Interdiction de ships:

Suggested Amendment:

34. Delete lines 19 to 36 on page 7 and replace with:

“91.1 Where the Minister believes on reasonable grounds that a vehicle within

(a) the internal waters of Canada,

(b) the territorial sea of Canada, or is bringing any person into Canada in contravention of this Act or the regulations, *the Minister may direct that the vehicle be escorted to the nearest port of disembarkation and any such direction may be enforced by such force as is reasonably necessary.*”

35. Delete lines 46 and 47 on page 7.

36. Delete lines 6 to 11 on page 8.

Clause 9 (s.95.1, 95.2, 95.3): Penalties:

Suggested Amendment:

37. Delete lines 25 to 32 on page 9 and replace with:

“95.1 Every person who

(a) *knowingly organizes, induces, aids or abets or attempts to organize, induce, aid or abet a person to make a manifestly unfounded or fraudulent refugee claim, or*

(b) *knowingly smuggles or attempts to smuggle or otherwise knowingly organizes, induces, aids or abets or attempts to organize, induce, aid or abet a person to come into Canada in a clandestine manner, is guilty of an offence and is liable*

38. Delete lines 1 to 14 on page 9 and replace with:

“95.2 Every person who

(a) *knowingly organizes, induces, aids or abets or attempts to organize, induce, aid or abet a group of ten or more persons to make a manifestly unfounded or fraudulent refugee claim, or*

(b) *knowingly smuggles or attempts to smuggle or otherwise knowingly organizes, induces, aids or abets or*

33. Si le paragraphe 41(1) n'est pas modifié tel que proposé ci-dessus, supprimer les lignes 21 à 36 à la page 6 et les remplacer par ce qui suit:

«48.1 Une personne

a) visée à l'un des alinéas 19(1)e, f) ou g) ou 27(1)c) ou (2)c); ou

b) visée à l'alinéa 19(1)c), ou qui a été déclarée coupable au Canada d'une infraction à une loi fédérale pour laquelle une peine d'emprisonnement de dix ans ou plus est prévue et dont le ministre a attesté qu'elle constitue, à son avis, un danger pour le public au Canada *et qui a indiqué son intention de demander le statut de réfugié, a droit à ce que sa demande soit examinée immédiatement conformément aux articles 45 à 48 et, le cas échéant, aux articles 70 et 71.*»

Article 8 (art. 91.1): Interdiction aux navires

Amendement proposé:

34. Supprimer les lignes 16 à 31 à la page 7 et les remplacer par ce qui suit:

«91.1 S'il estime, en se fondant sur des motifs valables, qu'un véhicule qui se trouve dans la mer territoriale ou dans les eaux intérieures du Canada amène au Canada une personne en contravention de la présente loi ou des règlements, *le ministre peut ordonner que ce véhicule soit escorté au port le plus près, et cet ordre peut être exécuté en employant la force justifiée dans les circonstances.*»

35. Supprimer les lignes 1 à 3 à la page 8.

36. Supprimer les lignes 10 à 14 à la page 8.

Article 9 (art. 95.1, 95.2 et 95.3): Peines

Amendement proposé:

37. Supprimer les lignes 25 à 34 de la page 8 et les remplacer par ce qui suit:

«95.1 Toute personne qui, sciemment,

a) *incite, aide ou encourage, ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne à présenter une demande de statut de réfugié manifestement non fondée ou frauduleuse;*

b) *fait entrer illégalement ou tente de faire entrer illégalement ou qui, de toute autre manière, incite, aide ou encourage, ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne à venir illégalement au Canada commet une infraction et est passible*

38. Supprimer les lignes 1 à 17 à la page 9 et les remplacer par ce qui suit:

«95.2 Toute personne qui, sciemment,

a) *soit incite, aide ou encourage ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager un groupe de dix personnes ou plus à présenter une demande de statut de réfugié qui est manifestement non fondée ou frauduleuse,*

b) *soit fait entrer illégalement ou tente de faire entrer illégalement ou, de toute autre manière, incite, aide ou*



*attempts to organize, induce, aid or abet a group of ten or more persons to come into Canada in a clandestine manner, is guilty of an*

39. Delete lines 30 to 45 on page 9.

*Clause 10 (98.1):* Obligation on Transport Companies:

Suggested Amendment:

40. Delete line 10 on page 10 and replace with:

"of a subsisting visa, passport"

*Clause 12 (s. 104.1):* Detention:

Suggested Amendment:

41. Clause 12 should be deleted entirely. If it is not deleted, as it should be, at least the section should be amended by

(a) deleting line 24 on page 20 and replacing it with:

"adjudicator who *may* continue the per-"

(b) deleting line 36 on page 20 and replacing it with:

"an adjudicator who *may* continue the per-"

*Clause 14 (s. 115(1)(p)):* Holding of Documents:

Suggested Amendment:

42. This section should be deleted entirely. Delete lines 8 to 33 on page 22.

*Clause 16:* Delegation of Authority:

Suggested Amendment:

43. Delete line 9 on page 23 and replace with:

"subsections 39(2), 40(1), 41(1)"

*Clause 17:* Amendments to Criminal Code and Customs Act:

Suggested Amendment:

44. Delete lines 21 to 23 on page 23 and replace with:

"95.1 and 95.2 (*counselling false statements or manifestly unfounded claims*) and 95.3 (disembarking persons at sea) of the"

*Clause 18:* Review:

Suggested Amendment:

45. Delete line 27 on page 22 and replace with:

"first anniversary of"

*encourage, ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager un groupe de dix personnes ou plus à venir illégalement au Canada, est coupable de*

39. Supprimer les lignes 33 à 50 à la page 9.

(*Article 10:* La version française de cet article reste inchangée)

(*Article 12 (art. 104.1):* Détention

Amendement proposé

41. L'article 12 devrait être supprimé. Dans le cas contraire, il faudrait au moins le modifier comme suit:

a) en supprimant la ligne 25 à la page 20 et en la remplaçant par ce qui suit:

«tre. Celui-ci *peut* en prolonger la détention»

b) en supprimant la ligne 36 à la page 20 et en la remplaçant par ce qui suit:

«un arbitre qui *peut* prolonger la détention»

*Article 14 (al. 115(1)p)):* Rétention de documents

Amendement proposé:

42. Cet article devrait être supprimé. Supprimer les lignes 6 à 29 à la page 22.

*Article 16:* Délégation de pouvoirs

Amendement proposé:

43. Supprimer les lignes 3 et 4 à la page 23 et les remplacer par ce qui suit:

«alinéas 19(1)e) et aux paragraphes 39(2), 40(1), 41(1), 82.1(2) et 83(1)»

*Article 17:* Modifications au Code criminel et à la Loi sur les douanes

Amendements proposés:

44. Supprimer les lignes 13 à 15 à la page 23 et les remplacer par ce qui suit:

«les articles 95.1 et 95.2 (*conseiller de fausses déclarations ou des demandes manifestement non-fondées*) et 95.3 (débarquement de personnes en mer) et l'arti-»

*Article 18:* Examen

Amendement proposé:

45. Supprimer la ligne 19 à la page 23 et la remplacer par ce qui suit:

«18. Un an après:»

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From Amnesty International:*

Mr. Michael Schelew, Spokesperson, Refugee Affairs;

Mr. Michael Bossin, Member, Refugee Co-ordination Group.

### *De Amnistie Internationale, section canadienne:*

M. Michael Schelew, porte-parole, questions concernant les réfugiés;

M. Michael Bossin, membre du Groupe de coordination pour les réfugiés.



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, November 5, 1987

Le jeudi 5 novembre 1987

Issue No. 42

Fascicule n° 42

Seventeenth proceedings on:

Dix-septième fascicule concernant:

Consideration of Bill C-84, "An  
Act to amend the Immigration  
Act, 1976 and the Criminal Code  
in consequence thereof"

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'Immigration  
de 1976 et apportant des  
modifications corrélatives au Code  
criminel»



WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Haidasz
Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (or Frith)
Flynn	*Murray (or Doody)
Grafstein	Robertson

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(44), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fairbairn for that of the Honourable Senator Gigantès. (*November 5, 1987*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Haidasz
Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (ou Frith)
Flynn	*Murray (ou Doody)
Grafstein	Robertson

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément, à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès. (*le 5 novembre 1987*).



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 5, 1987  
(53)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:40 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Haidasz, Lewis, Neiman, Nurgitz and Robertson (8).

*Other Senator present:* The Honourable Senator Spivak (1).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:**From B'nai Brith:*

Mr. David Matas, Senior Legal Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witness made a statement and answered questions.

At 11:02 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*  
Andrew N. Johnson  
*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 NOVEMBRE 1987  
(53)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 40 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Haidasz, Lewis, Neiman, Nurgitz et Robertson (8).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Spivak (1).

*Également présentes: De la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>mes</sup> Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:**De B'nai Brith:*

M. David Matas, conseiller juridique principal.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

Le témoin fait un exposé et répond aux questions.

À 11 h 02, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 5, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 9.30 a.m. to consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us this morning Mr. David Matas, Senior Legal Counsel for B'nai Brith. I understand that with him is a research assistant. Perhaps, Mr. Matas, you will introduce your assistant. We are delighted to have you back before this committee. You are no stranger to us, and you are certainly no stranger to friends and colleagues from Winnipeg or those from the association which you represent. I notice that you have an opening statement. Perhaps you would like to proceed.

**Mr. David Matas, Senior Legal Counsel, B'nai Brith:** Madam Chairman, my colleague is Mrs. Jody Strean-Roodman. I will introduce her so that she can introduce me.

**Mrs. Jody Strean-Roodman, Research Officer, B'nai Brith:** Good morning. My name is Jody Strean-Roodman, and I am a research officer in the Ottawa office of B'nai Brith. On behalf of the Institute for International Affairs of B'nai Brith Canada, I wish to express our appreciation for the opportunity to present our views to the Senate committee on Bills C-84 and C-55.

The Institute was established by B'nai Brith Canada to identify and protest the abuse of human rights throughout the world. As a Canadian Jewry senior organization, representing 20,000 families across the country, B'nai Brith Canada takes special interest in monitoring the conditions of Jewish and non-Jewish communities worldwide, advocating on their behalf when they experience serious violations of their human rights.

Of major concern to the Institute has been Canada's refugee determination process. As a Jewish organization we have been profoundly aware of the suffering and loss caused by previous restrictive immigration and refugee policies. Having experienced the consequences of such policies, we are committed to ensuring that such restrictions are not again imposed in Canada and that we develop a fair, just and effective system.

Human rights activist, David Matas, is senior legal counsel to the Institute for International Affairs of B'nai Brith. His credentials as an expert on refugee and immigration matters are impressive. He was appointed by Lloyd Axworthy to the Task Force on Immigration Practices and Procedures, and is author of the task force's report *Refugee Status Determination Process*. He is the former head of the Immigration Law Committee of the Canadian Bar Association, and he authored the book *Immigration Law in Canada* published by the CBA. David Matas is also the legal coordinator of Amnesty Interna-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 5 novembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-84, modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous recevons ce matin M. David Matas, conseiller juridique principal de B'nai Brith. Il est accompagné d'une adjointe de recherche, sauf erreur. Monsieur Matas, peut-être pourriez-vous nous la présenter. Nous sommes ravis de vous revoir. Pour nous, vous n'êtes pas un étranger et vous n'en êtes certainement pas un non plus pour vos amis et collègues de Winnipeg ni pour les membres de votre association. Je vois que vous avez une déclaration liminaire à faire. Vous avez la parole.

**M. David Matas, conseiller juridique principal, B'nai Brith:** Madame la présidente, je présente au comité ma collègue, M<sup>me</sup> Jody Strean Roodman. Je vous la présente afin qu'elle puisse me présenter à son tour.

**Mme Jody Strean-Roodman, chargée de recherche, B'nai Brith:** Bonjour à tous. Je m'appelle Jody Strean-Roodman et je suis chargée de recherche au bureau d'Ottawa de B'nai Brith. Au nom de l'Institut pour les affaires internationales de B'nai Brith Canada, je tiens à remercier le comité sénatorial de nous avoir fourni cette occasion de faire valoir nos opinions au sujet des projets de loi C-84 et C-55.

B'nai Brith Canada a créé l'Institut dans le but de découvrir et de dénoncer les violations des droits de la personne dans le monde. En tant que principal représentant de la communauté juive du Canada, qui regroupe 20 000 familles canadiennes, B'nai Brith Canada examine avec un intérêt particulier les conditions dans lesquelles vivent les communautés juives et non juives du monde entier et prend leur défense lorsqu'elles sont victimes de violations graves des droits de la personne.

L'Institut s'est toujours extrêmement préoccupé du processus de reconnaissance du statut de réfugié au Canada. Comme organisme juif, il est profondément sensibilisé aux souffrances et aux pertes éprouvées parce que les anciennes politiques d'immigration et de reconnaissance du statut de réfugié étaient restrictives. Ayant lui-même subi le contre-coup de ces politiques, notre organisme s'est engagé à veiller à ce que ces restrictions ne soient pas de nouveau imposées au Canada et à ce que soit instauré un système équitable, juste et efficace.

David Matas, défenseur activiste des droits de la personne, est conseiller juridique principal de l'Institut pour les affaires internationales de B'nai Brith. Ses références comme expert en matière de statut de réfugié et d'immigration sont impressionnantes. Lloyd Axworthy l'a nommé au Groupe d'étude sur les règles et formalités en matière d'immigration, dont il a rédigé le rapport, «Reconnaissance du statut de réfugié». Il est l'ancien président du Comité du droit de l'immigration de l'Association du barreau canadien et il a écrit *Immigration Law in Canada*, que l'Association a publié. Il est également le



## [Text]

tional, English-speaking section, Canadian branch, and is a lawyer in private practice specializing in refugee and immigration law in Winnipeg.

**Mr. Matas:** Madam Chairman, the brief that we have for B'nai Brith deals with six points. However, I will not go through all six in detail. I will refer to only a couple of them. The first talks about detention, a subject to which I shall return; and the second talks about the responsibility of airline personnel to hold travel documents. The recommendation there is that Canada should continue to support the agreement reached by the Executive Committee of the UN High Commission to the effect that proposed sanctions on transport companies is a violation of the refugee convention.

The gist of the recommendation concerning the turning back of vehicles with refugees is that, right now, with the amendment that has been put in, it is internally self-contradictory, because it talks about "due regard to the refugee convention", which does not really allow it.

Part of the problem with regard to the security provisions—I will come back to a component of that—is the lack of specialization in the Federal Court.

The criminalizing of assistance to refugees—about which I believe this committee has heard a good deal—is something to which we are also opposed.

Finally, there are the search and seizure provisions, about which I understand the committee has also heard. We feel that they are too drastic.

This bill was called an emergency bill, but I think that with the passage of time we have seen that there really was not the emergency that the government claimed there was. It is not in the formal brief that I have presented, but I have also presented something for your researchers which is rather more detailed. I have compared the statement that the government released at the time it said that it was going to introduce legislation, with the legislation that was introduced. Virtually everything that the government said in its press release that it was going to put in its legislation is, in fact, not there, and virtually everything that is in the bill was not in the press release. I think the comparison between the bill and the press release shows that the government was determined to do something but did not know quite what it wanted to do. It also shows the haste with which the measures were devised, because they were not even conceived at the time the government made the statement that it was going to do something.

I will now go back specifically to the detention provisions, because I think that of all the provisions in the bill this provision is going to have the greatest effect. The volunteer groups may or may not be prosecuted—that is only speculative—and new boatloads may or may not arrive by sea. But one thing that we can be certain of is that there will be a continual arrival in Canada of undocumented refugees.

There have been rumours that the government is planning to build large detention centres in Montreal and Toronto, and the government has denied those rumours. But it is not surprising

## [Traduction]

coordonnateur juridique de la section anglophone de la branche canadienne d'Amnistie internationale et pratique à Winnipeg comme expert en droit relatif à l'immigration et au statut de réfugié.

**M. Matas:** Madame la présidente, le mémoire que nous vous présentons au nom de B'nai Brith porte sur six points, mais je ne vais pas les traiter tous. Je ne vais en aborder que deux: la détention, un sujet auquel je vais revenir plus tard, et l'obligation du personnel des lignes aériennes de conserver les Gloss-Immigs titres de voyage. Nous recommandons au gouvernement de continuer d'appliquer l'accord conclu avec le Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies selon lequel les sanctions qu'on propose de prendre contre les compagnies de transport constituent une violation de la Convention relative au statut des réfugiés.

L'essentiel de la recommandation qui traite du renvoi des véhicules et de leurs passagers réfugiés est qu'à l'heure actuelle, à cause de l'amendement qui a été ajouté, cette disposition contient une contradiction, car elle fait référence à la Convention des Nations Unies relatives au statut des réfugiés, qui n'autorise pas vraiment une telle mesure.

Le problème que posent les dispositions relatives à la sécurité—et je vais traiter d'un de leurs éléments—réside dans le manque d'expérience de la Cour fédérale dans ce domaine.

Nous nous opposons également à la criminalisation de l'aide aux réfugiés, un sujet dont votre comité a beaucoup entendu parler.

Enfin, il y a les dispositions relatives aux perquisitions et aux saisies, dont vous avez aussi entendu parler. Nous estimons qu'elles vont trop loin.

On a dit que le projet de loi était une mesure d'urgence, mais avec le temps, on se rend compte qu'en fait, la situation n'était pas aussi grave que le gouvernement voulait bien le croire. Ce point n'est pas traité dans le mémoire que je vous ai soumis, mais j'ai apporté un autre document plus détaillé que vos chercheurs pourront examiner. J'ai comparé la déclaration que le gouvernement a faite au moment où il a annoncé son intention de légiférer et le projet de loi qui a été présenté. Presque tout ce que le gouvernement affirmait, dans son communiqué de presse, avoir l'intention de prévoir dans le projet de loi ne s'y trouve pas et presque tout ce qui s'y trouve ne figurait pas dans le communiqué de presse. Cette comparaison montre bien que le gouvernement était déterminé à agir, mais qu'il ne savait pas exactement ce qu'il fallait faire. Elle fait également ressortir la hâte avec laquelle les mesures ont été conçues, car il ne faut pas oublier qu'elles n'existaient même pas lorsque le gouvernement a déclaré qu'il allait légiférer.

Je voudrais maintenant parler des dispositions relatives à la détention parce qu'elles auront plus de répercussions que toute autre disposition du projet de loi. Les groupes de bénévoles seront peut-être poursuivis—on ne peut que spéculer à ce sujet—et beaucoup de réfugiés arriveront peut-être encore par bateau. Mais ce dont on peut être certain, c'est qu'il continuera d'arriver au Canada des réfugiés sans papiers.

Selon certaines rumeurs, niées par le gouvernement, celui-ci aurait l'intention de construire de grands centres de détention à Montréal et à Toronto. Il n'est pas surprenant qu'il y ait des

## [Text]

that the rumours have surfaced, because whether or not the government now plans to build detention centres, if this bill is passed it will have to build them. Whatever other consequences the bill will have, unless it is changed in some way or struck down by the courts, detention camps—large-scale detention—will be an inevitable result.

Right now the law says that a person detained has to be brought before an adjudicator within 48 hours. If the adjudicator orders detention to continue, he has to review detention every seven days. The adjudicator can keep a person detained if he believes that the person is a danger to the public or would otherwise not appear for immigration proceedings. But there is no other basis for detention. But the bill provides for detention simply because the Immigration Department may not know who the person is, and obviously if a person arrives without documents it is easy for the government to say that.

That detention can continue for seven days, after which the person is brought before the adjudicator. If Immigration still does not know who the person is, the adjudicator must continue the detention for whatever period the department wants, up to 21 days. After 28 days the bill requires a review by the adjudicator then and every seven days thereafter. But the scope of the review is very limited. All that the adjudicator can review is whether the department is making reasonable efforts to find out who the person is. So long as the adjudicator concludes that the department is making reasonable efforts, detention can continue indefinitely—and that indefinite detention can continue even if the adjudicator thinks he knows who the person is.

It is only if the adjudicator concludes that the department is not making a reasonable effort, or the department itself finally decides that it knows who the person is, that the person can be released. Even then, although the person can be released, he may not be—and then we go back to the tests that are in the present act. The adjudicator still has to decide whether the person is a danger to the public or is likely to abscond.

These exaggerated detention provisions have to be contrasted with what has been done under the War Measures Act. At the time of the FLQ crisis cabinet passed the Public Order Regulations which allowed for detention without charge for 21 days. The regulations were then replaced by Public Order Act, and that act allowed for detention without charge for seven days only. The Criminal Code provides that a person must be charged within 24 hours of detention. The commission of inquiry concerning certain activities of the RCMP, headed by Mr. Justice David Macdonald, recommended that the War Measures Act be amended to prohibit detention without charge beyond seven days. I think that putting those provisions forward shows exactly how drastic Bill C-84 is. I do not see how we can justify detention without charge in the case of war, invasion or rebellion of only up to seven days, yet provide for detention for refugees up to 20 days without any review whatsoever, and indefinite detention with the only review being whether or not the government is reasonable.

## [Traduction]

rumours parce qu'à supposer que le gouvernement n'ait pas l'intention de construire ces centres, il devra quand même le faire si le projet de loi est adopté. Abstraction faite de toutes les autres conséquences qu'aura le projet de loi, il entraînera inévitablement la construction de camps de détention—de grands camps—si le projet de loi n'est pas amendé ou si la loi n'est pas désavouée par les tribunaux.

A l'heure actuelle, la loi prévoit qu'une personne détenue doit être traduite devant un arbitre dans les 48 heures suivant son incarcération. Si l'arbitre ordonne la prolongation de la détention, il doit examiner le cas tous les sept jours. Il peut garder une personne en détention s'il estime qu'elle constitue un danger pour le public ou qu'elle ne ferait pas de demande d'immigration en bonne et due forme, mais pour aucun autre motif. Le projet de loi autorise la détention sous le seul prétexte que le ministère de l'Immigration peut ignorer l'identité de qui revendique le statut de réfugié, ce qui de toute évidence est très souvent le cas de ceux qui arrivent au Canada sans papiers.

La détention peut être prolongée de sept jours après lesquels le détenu est traduit devant l'arbitre. Si le ministère de l'Immigration ne l'a toujours pas identifié, l'arbitre doit prolonger la détention aussi longtemps que le ministère le désire, à concurrence de 21 jours. Après ces 28 jours, le projet de loi oblige l'arbitre à examiner le dossier et à le réexaminer tous les sept jours par la suite. Mais cet examen a une portée très limitée. Tout ce que l'arbitre peut faire, c'est essayer de savoir si le ministère fait des efforts raisonnables pour découvrir l'identité du détenu. Tant que l'arbitre conclut que c'est le cas, et même s'il croit savoir qui est le détenu, la détention peut être prolongée indéfiniment.

Le détenu ne peut être libéré que si l'arbitre conclut que le ministère ne fait pas des efforts raisonnables pour connaître son identité ou s'il y arrive effectivement. Mais même dans ce cas, le détenu peut ne pas être libéré; on en revient alors aux critères actuellement prévus dans la loi. L'arbitre doit décider si le détenu constitue un danger pour le public ou s'il risque de disparaître de la circulation.

Il faut considérer ces dispositions abusives sur la détention en regard de ce que le gouvernement a fait lorsqu'il a invoqué la Loi sur les mesures de guerre. À l'époque de la crise du FLQ, le Cabinet a pris le Règlement concernant l'ordre public qui autorisait la détention sans accusation pendant 21 jours. Le règlement a par la suite été remplacé par la Loi concernant l'ordre public qui, elle, n'autorisait la détention sans accusation que pendant sept jours. Selon le Code criminel, une personne doit être accusée formellement dans les 24 heures suivant le début de la détention. La commission d'enquête présidée par le juge David Macdonald, qui s'est penchée sur certaines activités de la GRC, a recommandé de modifier la Loi sur les mesures de guerre pour interdire la détention sans accusation pendant plus de sept jours. À la lumière de ces dispositions, on voit à quel point le projet de loi C-84 est sévère. Si l'on peut justifier l'imposition d'une période de détention maximale de 7 jours en l'absence d'accusation en temps de guerre, d'évasion ou de rébellion, je ne vois pas comment on peut permettre qu'on détienne des réfugiés jusqu'à vingt jours sans le moindre exa-



[Text]

The refugee convention requires Canada not to impose penalties on refugees who enter or are present in the country without authorization, provided they come directly from a country where they are persecuted and provided they present themselves without delay to the authorities.

The convention also requires Canada not to apply to the movement of refugees, on account of their illegal entry or presence, restrictions other than those which are necessary. The Canadian Charter of Rights and Freedoms gives everyone the right not to be arbitrarily detained. I believe that all of these provisions are violated by Bill C-84. It must be remembered that the power to detain because the department does not know who the person is is additional to the power to detain because a person is a danger to the public, and to the power to detain because a person is likely to disappear after release. In other words, a person who is not a danger to the public, and who the adjudicator is convinced will, after release, appear for future immigration proceedings can, nonetheless, be detained simply because the department claims it does not know who the person is and is trying to find out who the person is. This sort of detention is a penalty for illegal entry under the refugee convention. It is an unnecessary detention, and it is an arbitrary detention within the terms of the Charter.

The other point I want to focus on here is the component of the security provisions. In a way it relates to the previous point I made. The bill takes away security supervision from the Security Intelligence Review Committee and gives it to the Federal Court of Canada. However, it does not give the Federal Court the power that SIRC had. All that the Federal Court will do is decide whether the determination of the government with regard to security risk was reasonable on the basis of the information available to the government. If the person concerned presents to the court new evidence not previously available to the government which shows that the person is not a security risk, the court cannot even look at it. It is irrelevant. The court cannot even determine whether the person is or is not a security risk. This particular change has to be put side by side with the change I have just mentioned, that of taking away from the adjudicator the power to release from detention claimants who are either a danger to the public or who are liable to abscond. Like the Federal Court, the adjudicator is left only with the power to determine whether what the government did was reasonable, or whether the government has made reasonable efforts to determine the identity of the person concerned.

There are also a number of changes which relate to this issue in Bill C-55 of shifting power away from outside supervisory bodies to the department. I do not intend to talk about Bill C-55 today. If this committee sees fit, I would like to have an opportunity to do so at some other time. However, I would like to make reference to Bill C-55 in the context of Bill C-84. A number of provisions in Bill C-55 also have the effect of shifting jurisdiction to the department and away from outside supervisory bodies. Bill C-55 cuts off access to the Supreme

[Traduction]

men et ensuite pendant une période indéterminée si l'on estime que le gouvernement fait des efforts raisonnables pour découvrir son identité.

La Convention relative au statut des réfugiés interdit au Canada de pénaliser les réfugiés qui entrent au pays ou qui s'y trouvent sans autorisation lorsqu'ils arrivent directement d'un pays où ils sont persécutés et qu'ils se présentent aux autorités canadiennes sans tarder.

Elle interdit également au Canada d'assujettir le transport des réfugiés à des restrictions autres que celles qui sont nécessaires sous prétexte qu'ils sont entrés au Canada ou qu'ils s'y trouvent illégalement. La Charte canadienne des droits et libertés donne à chacun le droit de ne pas être détenu arbitrairement. À mon avis, le projet de loi C-84 contrevient à toutes ces garanties. Il ne faut pas oublier que le pouvoir de détenir un réfugié uniquement parce que le ministère ignore son identité s'ajoute à celui de le détenir parce qu'il est un danger pour le public et à celui de le détenir parce qu'il risque de disparaître s'il est libéré. En d'autres termes, un réfugié qui n'est pas un danger pour le public et dont l'arbitre est convaincu qu'après sa libération, il comparaitra devant la Commission de l'immigration peut quand même être détenu si le ministère affirme qu'il ignore son identité et qu'il fait des efforts raisonnables pour la découvrir. D'après la Convention, ce genre de détention constitue une peine pour entrée illégale au pays. Aux termes de la Charte elle constitue une détention inutile et arbitraire.

Je voudrais maintenant parler d'un certain élément des dispositions relatives à la sécurité. À un certain égard, ce point recoupe celui que je viens de faire valoir. Le projet de loi enlève au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité le pouvoir de trancher en matière de sécurité et le confère à la Cour fédérale du Canada. Mais celle-ci n'aura pas autant de pouvoir que le Comité. Elle pourra uniquement décider si l'évaluation faite par le gouvernement du risque que pose un réfugié pour la sécurité est raisonnable, à la lumière des renseignements dont il dispose. Si la personne concernée lui fournit une preuve dont le gouvernement ne disposait pas et qui démontre qu'elle ne représente pas un risque pour la sécurité, la cour ne sera même pas autorisée à en tenir compte. Cette preuve sera irrecevable. La Cour ne pourra même pas décider si la personne représente ou non un risque pour la sécurité. Cette modification doit être considérée parallèlement à celle dont je viens tout juste de parler, celle qui enlève aux arbitres le droit de libérer des réfugiés détenus qui ne représentent pas un danger pour le public ou qui ne risquent pas de disparaître. Comme la Cour fédérale, l'arbitre n'a plus que le pouvoir de déterminer si la décision du gouvernement était raisonnable ou s'il fait des efforts raisonnables pour découvrir l'identité du réfugié concerné.

Le projet de loi C-55 comporte également un certain nombre de modifications qui ont pour effet d'enlever leur pouvoir aux organismes de surveillance et de le conférer au ministère. Je n'ai pas l'intention d'en parler aujourd'hui. Je préférerais le faire à un autre moment, si le Comité juge utile de me reconvoquer. Toutefois, je voudrais y faire allusion dans le cadre de mes propos sur le projet de loi C-84. Le projet de loi C-55 comporte un certain nombre de dispositions qui ont également pour effet de transférer au ministère la compétence des orga-



[Text]

Court of Canada and cuts down access to the Federal Court of Canada. It also fires the Immigration Appeal Board and the Refugee Status Advisory Committee. The cumulative effect of all these provisions in the two bills is an attack on access to the courts, the independence of the judiciary and the rule of law. What the government is trying to do by these changes in the bills is to leave to itself decisions regarding refugees, without access to independent review.

These bills betray the attitude that so long as what the government does is reasonable, whether it is right or wrong, then it is nobody else's business. These changes, I suggest, have to be considered independently of the refugee issue. They amount to a frontal attack on Canadian institutions and principles. Simple concern for the rule of law dictates opposition to these changes, no matter what refugee policy we decide to follow. Those are my comments, and I will be pleased to answer any questions.

**Senator Spivak:** You said the bill contemplates the firing of the Immigration Appeal Board and the Refugee Status Advisory Committee. Of course, a new refugee appeal board will be established.

**Mr. Matas:** Yes. The problem lies with the lack of the independence of the present board and the present committee, because they are being fired and rehired. Admittedly other boards with somewhat similar jurisdictions will be established. I am not suggesting that there will not be other boards. However, when the government says to a court or a quasi judicial body: "We are going to fire all of you and hire the ones we like", that is an attack on the independence of the people who are on those bodies, because the government is appearing before them all the time, arguing cases and taking positions. So it is doing two things at once. It is saying to the board, "We want you to decide the case this way, and we are also going to fire you and rehire the ones we like." I suggest that it is an attack on the independence of both of those boards.

**Senator Spivak:** I do not see how your points are related because the process of change, by virtue of change in governments, continues all the time. It seems to me that you are imputing the integrity of the people who may be on the board, people such as Gordon Fairweather, and I am sure that is not your intention.

**Mr. Matas:** Legally, when talking about advising a board, it is not a question of whether the people themselves have integrity or bias. The question is whether there is a reasonable apprehension of bias. It is a legal question, not a factual or personal question. It is not a question so much of the future board, but of the present board. The present board is under a threat, and that is a fact that is found in law. It is something that can be observed independently of how these people react to the threat. That is the problem. One cannot say that it is alone all the time, because courts normally have tenure. In fact, up to now the Immigration Appeal Board has had a fixed ten-

[Traduction]

nismes de surveillance. Il élimine la possibilité de recourir à la Cour suprême et à la Cour fédérale du Canada. Il supprime la Commission d'appel de l'immigration et le Comité consultatif sur le statut de réfugié. L'ensemble des dispositions des deux projets de loi a pour effet de réduire l'accès aux tribunaux, l'indépendance du judiciaire et la primauté du droit. Par ces deux mesures, le gouvernement essaie de se réserver le pouvoir de prendre toutes les décisions concernant les réfugiés sans avoir à les soumettre à un examen indépendant.

Ces projets de loi trahissent chez le gouvernement la conviction que tant que ce qu'il fait est raisonnable, personne n'a à décider si c'est bon ou mauvais. J'estime que ces modifications doivent être examinées indépendamment de la question des réfugiés. Elle constitue une attaque en règle contre les institutions canadiennes et les principes qu'elles défendent. Celui de la primauté du droit nous oblige à lui seul à nous y opposer, quel que soit la voie que nous déciderons de suivre en ce qui concerne les réfugiés. Cela met fin à ma déclaration liminaire; je me ferai maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

**Le sénateur Spivak:** Comme vous l'avez dit, le projet de loi propose la suppression de la Commission d'appel de l'immigration et du Comité consultatif sur le statut de réfugié, mais il propose aussi la création d'une nouvelle commission d'appel sur le statut de réfugié.

**M. Matas:** C'est exact. Le problème, c'est que la nouvelle commission n'aura pas autant d'indépendance que la commission et le comité actuels parce qu'ils seront dissouts et que certains de leurs membres seront nommés à la nouvelle commission. Il est certain que d'autres commissions de compétence comparable seront établies. Je ne le nie pas. Cependant, le fait que le gouvernement supprime un tribunal ou un organisme quasi-judiciaire et n'en rappelle par la suite que quelques membres porte atteinte à leur indépendance, parce qu'il comparaît constamment devant eux pour contester des revendications de statut et faire valoir ses propres positions. En fait, il fait d'une pierre deux coups: il dicte à la commission les décisions qu'elle doit prendre, d'une part, et il la supprime pour n'en reprendre que certains membres, d'autres part. Je suis d'avis qu'il porte atteinte à l'indépendance des deux organismes.

**Le sénateur Spivak:** Je ne vois pas le lien entre ces deux choses parce que le changement est perpétuel, puisque les gouvernements changent constamment. Vous donnez l'impression de mettre en doute l'intégrité des membres de la Commission, de gens comme Gordon Fairweather, et je suis certaine que ce n'est pas votre intention.

**M. Matas:** Sur le plan juridique, lorsqu'on parle de conseiller une commission, il ne s'agit pas de savoir si ses membres sont intègres ou partiaux, mais plutôt s'il existe des raisons valables de craindre qu'ils ne soient partiaux. J'envisage les choses du point de vue juridique, je ne parle pas des faits et je ne m'en prends pas personnellement aux membres de la Commission. Je ne songe pas tant à la future commission qu'à l'actuelle. Une menace pèse sur elle et ce n'est pas régulier sur le plan juridique. C'est un fait que l'on peut observer, indépendamment de la façon dont ses membres réagissent à la menace. Voilà le problème. On ne peut pas dire qu'il en est toujours

[Text]

ure of, I believe, 10 years for each appointment, and the appointments are staggered so that everybody does not leave at once. Here everybody will be leaving at once and there is not a fixed term.

**Senator Spivak:** What is your estimation of the reason why the jurisdiction is being shifted from SIRC to the federal court? A number of people have told us that there are disadvantages to this shift. First, the federal court does not have the experience, and, secondly, it will not be any faster, and so forth. What is your opinion on that particular shift?

**Mr. Matas:** There are two points to the shift. The first point is the shift to a different body. We indicate in our brief that we would prefer having SIRC carry out this function because it is a more expert body. An even greater problem, however, is the shift in powers. If the shift were from SIRC to the Federal Court and the Federal Court had the same powers as SIRC, the problem would not be as dramatic. But here, in addition to the problem of a shift from an expert body to a non-expert body, you also have a shift in jurisdiction. SIRC can now say this person is or is not a security risk, but the Federal Court cannot say as much. All it can say is that the government was or was not reasonable in the determination it made on the basis of the facts available to it at the time, which is a much more limited jurisdiction. This has to be of particular concern.

You ask why the government is making this change. I suggest that it is making this change for the same reason that it made a lot of these changes, that basically the department wants to do what it feels is right without anybody outside telling it differently.

When it comes to the other problem of release—about which I already talked and drew a parallel. I myself have been involved in cases where the department has taken the position: "We do not know who the person is and we want him detained." However, the adjudicator has said: "I know who the person is and I am releasing him." Under this bill, that debate can no longer take place. If the department says: "We do not know who the person is," then the adjudicator cannot release him unless the adjudicator challenges the department and says: "You are not even trying to find out who he is."

The same applies to the security provision. Right now, SIRC can say: "We believe that this person is not a security risk," even though the department thinks that the person is a security risk. Therefore the department wants a law that prevents anyone from telling them that it is wrong, basically, in this and in other areas. That is why the government has devised a law that gives the Federal Court, and not SIRC, the power to say: "You are not even trying to find out if he is a security risk," or "What you are doing is just not reasonable." As I say, I think that is basically the motivation.

[Traduction]

ainsi, par ce qu'habituellement, les tribunaux ont un mandat. En fait, jusqu'à maintenant, les membres de la Commission d'appel de l'immigration ont toujours été nommés pour un mandat fixe de dix ans, sauf erreur, et les nominations sont espacées afin qu'ils ne quittent pas tous la Commission en même temps. Pourtant c'est ce qui arrivera dans le cas de la nouvelle commission et la durée du mandat me sera pas fixe.

**Le sénateur Spivak:** À votre avis, pourquoi a-t-on conféré à la Cour fédérale le pouvoir qu'avait le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité? Un certain nombre de témoins nous ont dit que cette mesure présentait des inconvénients. Premièrement, la Cour fédérale n'a pas l'expérience requise et, deuxièmement, les choses n'iront pas plus rapidement, etc. Qu'en pensez-vous?

**M. Matas:** Il y a deux choses à retenir au sujet de cette mesure. Premièrement, le pouvoir est transféré à un organisme différent. Dans notre mémoire, nous écrivons que nous préférons que le CSARS continue d'exercer ses fonctions parce qu'il a plus d'expérience dans ce domaine. Cependant, le transfert de compétence constitue en lui-même un problème plus grave. Si la Cour fédérale avait les mêmes pouvoirs que le CSARS, ce serait un moindre mal. Mais dans ce cas-ci, non seulement transfère-t-on la compétence d'un organisme spécialisé à un autre qui ne l'est pas, mais la compétence du deuxième sera moins étendue que celle du premier. À l'heure actuelle, le CSARS peut décider si une personne constitue un risque pour la sécurité, mais la Cour fédérale ne le pourra pas. Elle pourra uniquement dire si à son avis la décision du gouvernement de détenir un réfugié est raisonnable, compte tenu des faits qu'il connaissait au moment où il l'a prise, ce qui constitue une compétence beaucoup moins étendue. Ce point est très important.

Vous m'avez demandé pourquoi le gouvernement prend cette mesure. À mon avis, il la prend pour la même raison qu'un grand nombre de ces modifications, c'est-à-dire, essentiellement, parce que le ministère tient à faire ce qu'il estime indiqué sans que quiconque puisse l'en empêcher.

Quant à la question de la libération des réfugiés détenus, dont j'ai déjà parlé et avec laquelle j'ai établi un parallèle, il est déjà arrivé, dans certaines causes que je défendais, que le ministère demande que la personne soit détenue parce qu'il ignorait son identité, mais que l'arbitre affirme la connaître et décide quand même de ne pas la détenir. Aux termes du projet de loi, ce sera impossible. Lorsque le ministère ignorera l'identité d'un réfugié, l'arbitre ne pourra le libérer qu'en accusant le ministère de ne pas faire d'efforts pour la découvrir.

On peut en dire autant de la disposition relative à la sécurité. À l'heure actuelle, le CSARS peut affirmer qu'à son avis, un réfugié ne constitue pas un risque pour la sécurité du public, même si le ministère est d'avis contraire. Donc, le ministère tient à ce que la Loi empêche qu'il ne soit de lui dire ce qu'il devrait faire, que ce soit à ce sujet ou à un autre. C'est pourquoi le gouvernement a présenté un projet de loi qui confère à la Cour fédérale, et non plus au CSARS, le pouvoir de lui reprocher de ne pas faire d'effort pour déterminer si le



[Text]

**Senator Doyle:** Madam Chairman, I have a supplementary question to Senator Spivak's question. Mr. Matas, you were discussing the interference with the independence and integrity of existing boards, agencies, and what have you, that function in this area. Would it not be just as valid to presume that there might be something that is not exemplary in their performance right now and that there could very well be reason for change? The simple act of changing a body does not mean that we are tearing down something of great value.

Let us deal first with the Refugee Advisory Board. You suggest that by removing it we are removing a source of independence and integrity. However, I wonder if you have the right to presume that that filter is more independent and has greater integrity than whatever agency might replace it. To take the matter one step further, you say that the reason for all of this change is that the government wants to do what it wants to do without interference. That is a pretty straightforward statement, but I have difficulty resolving that—as did Senator Spivak—with the fact that the government is inserting Mr. Fairweather into that process. From my knowledge of Mr. Fairweather in his previous incarnation, he certainly does not have the reputation of being a man who just casually agrees with the government and says: "You are right." Mr. Fairweather is far more inclined by nature to say: "You are wrong." Therefore when you tell me that the government is setting up a new procedure in which its right to do as it pleases will not be challenged, then I have difficulty seeing Mr. Gordon Fairweather going along with that and ending up in that kind of lion's den.

I am sorry, that I have appeared to phrase my questions as comment, but perhaps you would like to comment on that.

**Mr. Matas:** Yes, senator. Perhaps I will take the last one first. The comments I made about the government's wanting to make decisions without supervision were made in the context of detention and security review. Under this bill the Immigration Appeal Board and the Refugee Board will have jurisdiction over neither of those processes. However, at the moment the Immigration Appeal Board cannot release someone who is in detention, nor would it have the power to do so under the new bill.

At the moment, however, the Immigration Appeal Board or the Refugee Advisory Board has the power to determine whether a person who is a security risk is, in fact, a refugee, but under the new law that power is removed. Therefore under the new law, the Refugee Advisory Board will not even have the power to determine whether or not a person is a refugee, and that is another disadvantage of this law, in terms of so-called security risks.

When the Refugee Status Advisory Committee has the power to determine whether or not a person who is a security risk is a refugee, there can then be a balancing of the security risk that the person presents to Canada with the danger faced by that person if he is returned to his home country. A person

[Traduction]

réfugié représente un risque pour la sécurité ou de lui dire que son attitude n'est pas raisonnable.

**Le sénateur Doyle:** Madame la présidente, j'aimerais poser une question supplémentaire à celle de la sénatrice Spivak. Monsieur Matas, vous disiez qu'on s'attendait à l'indépendance et à l'intégrité des comités et autres organismes existants dans ce domaine. Ne serait-il pas tout aussi juste de présumer qu'à l'heure actuelle leur rendement n'est pas exemplaire et qu'il pourrait bien avoir lieu de corriger la situation? Le simple fait de modifier un organisme ne veut pas dire qu'on détruit quelque chose d'essentiel.

Arrêtons-nous pour commencer au Comité consultatif sur le statut de réfugié. Vous laissez entendre qu'en le supprimant, on élimine un organisme indépendant et intègre. Toutefois, je me demande si vous avez le droit de présumer qu'il est plus indépendant et plus intègre que l'organisme qui pourrait le remplacer. Pour aller un peu plus loin, vous dites que, par ses transformations, le gouvernement veut agir sans aucune intervention. C'est une affirmation assez claire, mais j'ai du mal à la comprendre, tout comme la sénatrice Spivak, étant donné que le gouvernement prévoit l'intervention de M. Fairweather. D'après ce que je connais de lui, M. Fairweather n'a vraiment pas la réputation d'être un homme qui approuve nonchalamment les positions du gouvernement. Il a plutôt tendance à les contester. Par conséquent, quand vous dites que le gouvernement établit un nouveau mécanisme qui lui permettra d'agir comme il l'entend sans contestation, j'ai du mal à voir M. Gordon Fairweather se laisser entraîner dans l'ancre du lion.

Je suis désolé d'avoir plutôt formulé des observations que poser une question, mais peut-être que vous voudrez bien y répondre.

**M. Matas:** Oui, monsieur le sénateur. Je commencerai par votre dernière remarque. Quand j'ai dit que le gouvernement voulait prendre des décisions sans supervision, c'était dans le contexte de l'examen des cas de détention et de risque pour la sécurité. Aux termes du projet de loi, la Commission d'appel de l'immigration et la Commission du statut de réfugié n'auront aucun pouvoir dans ces cas. La Commission d'appel de l'immigration ne peut, actuellement, faire libérer quelqu'un qui est détenu, pas plus qu'elle n'aura le pouvoir de le faire aux termes du nouveau projet de loi.

Par ailleurs, en ce moment, la Commission du statut de réfugié a le pouvoir de déterminer si une personne qui représente un risque pour la sécurité est un réfugié, mais ce pouvoir lui sera retiré par la nouvelle loi. Ainsi, la Commission du statut de réfugié n'aura même pas le pouvoir de déterminer si une personne est un réfugié et c'est une autre lacune de la loi au chapitre de la sécurité.

Quand le Comité consultatif sur le statut de réfugié est habilité à déterminer si une personne qui constitue un risque pour la sécurité est un réfugié, il est alors possible de comparer le risque que cette personne présente pour la sécurité du Canada avec le danger qui la menace si elle est renvoyée dans son pays.



[Text]

who, for example, is a minimal security risk but who faces great danger on return to his home country may still be protected; but because the new law prevents a refugee determination from ever being made, that balancing can never take place. We never know what the danger is that the person faces. There is never any independent assessment of it, and all we know, as to whether or not a person is a security risk, is what we can discern through the eyes of the department—again without outside supervision.

The problem is that foreign countries who are the source countries of refugees often view refugees as security risks in their own country, and if governments are dealing on an inter-governmental basis—as they often do—there is the danger that the Canadian government will view a person as a security risk because of what a foreign government has said. I would remind you that “security risk” in Canadian law is defined not merely as a security risk to Canada but also as a security risk to a foreign government. Therefore the law allows for a person to be determined as a security risk really on the basis of the fact that the person may be a refugee, and yet there is no refugee determination process, and neither Gordon Fairweather nor anyone can say so.

Senator, the first point you made was more or less the same point that was made previously, that Gordon Fairweather is likely to be independent. That is not the point that I was making. I do not question the integrity of Mr. Fairweather as an individual, or the independence of the new process once it has started. The problem with the situation as it now appears with respect to refugees is that we have this pending bill and the presence of the threat of removal, with the government taking positions in between. The fact of the matter is that what is replacing the present system, in terms of the Immigration Appeal Board and the Refugee Status Advisory Committee, is not a whole new system. In some ways it is basically the same jurisdiction simply transferred to new people. It is that sort of change that makes me wonder whether it is really necessary to fire everyone and simply hire a whole new group.

**Senator Spivak:** On that point, leaving aside the question of security risk and your contention of political motivation in replacing the present system with a new body, what about that new body in terms of powers with regard to the refugee determination process? A moment ago you said that you thought the system would be pretty much the same as it is presently. Are you saying that under this new legislation the powers of the new body will not change? I might say that it is difficult to understand all of the immigration law in a moment. One must study it carefully, and I ask you this question for clarification.

**Mr. Matas:** The system will be changed to the extent that what is now a two-step process will become a one-step process. At the moment we have the Refugee Status Advisory Committee and then the Immigration Appeal Board, and the Immigra-

[Traduction]

Une personne qui, par exemple, constitue un risque minime pour la sécurité du pays, mais serait exposée à de grands dangers à son retour dans son pays d'origine peut encore être protégée. Mais parce que la nouvelle loi interdit de reconnaître à quiconque le statut de réfugié, on ne pourra jamais peser le pour et le contre. Nous ne savons jamais quel danger menace cette personne. Aucune évaluation indépendante n'est faite et tout ce que nous savons au sujet des risques que représente cette personne pour la sécurité est ce qu'en pense le ministère, sans intervention de l'extérieur.

Le problème est le suivant: les pays étrangers d'où viennent les réfugiés estiment souvent que ces citoyens constituent des risques pour leur propre sécurité nationale et si les gouvernements se consultent, comme ils le font souvent, il se peut que celui du Canada juge que cette personne représente un risque pour sa sécurité à l'instar de l'autre. Je vous rappellerai que dans la loi canadienne représenter un «risque pour la sécurité» ne veut pas seulement dire en représenter un pour la sécurité du Canada mais aussi pour celle d'un gouvernement étranger. Par conséquent, la loi prévoit qu'on peut déterminer si une personne représente un risque pour la sécurité du fait qu'elle demande le statut de réfugié et pourtant il n'existe pas de mécanisme de reconnaissance du statut de réfugié, et ni M. Gordon Fairweather ni personne d'autre ne peut se prononcer là-dessus.

Monsieur le sénateur, la première remarque que vous avez faite ressemble plus ou moins à celle que j'avais formulée précédemment, à savoir que M. Gordon Fairweather est vraisemblablement un homme déterminé. Ce n'est pas ce dont je voulais parler. Je ne mets pas en question l'intégrité de M. Fairweather comme personne ni l'autonomie du nouveau mécanisme, une fois les démarches amorcées. Le problème actuel, pour les réfugiés, est l'existence de ce projet de loi qui fait planer la menace de renvoi et la prise de décision par le gouvernement. Il reste que le mécanisme mis en place pour remplacer la Commission d'appel de l'immigration et le Comité consultatif sur le statut de réfugié n'est pas entièrement nouveau. Par certains aspects, c'est essentiellement la même compétence qui est conférée à d'autres. C'est le genre de réforme qui me fait me demander s'il est vraiment nécessaire de démanteler le mécanisme et d'en créer un tout nouveau.

**Le sénateur Spivak:** À ce sujet, indépendamment de la question du risque pour la sécurité et de vos convictions au sujet de ce qui a pu motiver les pouvoirs publics à remplacer le présent mécanisme par un nouvel organisme, quels sont ces pouvoirs en matière de reconnaissance du statut de réfugié? Vous avez dit, il y a un instant, qu'à votre avis, le mécanisme serait à peu près le même que l'actuel. Voulez-vous dire que le projet de loi ne modifie pas les pouvoirs du nouvel organisme qu'il crée? Je pourrais dire qu'il est difficile de comprendre l'ensemble de la *Loi sur l'immigration* à l'heure actuelle. Il faut l'étudier attentivement et je vous pose cette question pour obtenir des éclaircissements.

**M. Matas:** Le mécanisme sera modifié dans la mesure où il ne se fera plus en deux étapes mais en une seule. À l'heure actuelle, existent le Comité consultatif sur le statut de réfugié et la Commission d'appel à l'immigration, et celle-ci réexamine

[Text]

tion Appeal Board undertakes a redetermination. Under the new law the process before the board is functionally unchanged. However, in effect, the Refugee Status Advisory Committee ceases to exist and the Immigration Appeal Board is divided into two components, one dealing with appeals and one dealing with refugees. That is the essence of the structural change.

**Senator Spivak:** What I am asking you is: How are the powers changed in terms of the normal refugee determination process? I am not talking about the question of the security risk, since I understand your point about that.

**Mr. Matas:** I understand the powers are the same. The new refugee board will have the same power as the present Refugee Appeal Board to determine whether or not a person is a refugee.

**The Chairman:** Senator Spivak will undoubtedly come back to that topic when we deal with Bill C-55. Senator Fairbairn.

**Senator Fairbairn:** Mr. Matas, I would like you to expand on your point regarding airline personnel to hold travel documents. I must confess that the part of the bill, which imposes that responsibility on people who have a very different mandate, bothers me.

In your brief you stated that Canada initiated a meeting in May of 1987 which pronounced on this particular issue. Could you give us more detail regarding that meeting?

**Mr. Matas:** That was a meeting of the Executive Committee of the United Nations High Commission for Refugees. The executive committee is a body responsible for governing the United Nations High Commission, and meets on a regular basis. Different countries form part of the executive committee, and Canada is one of them. The committee is run by those member governments.

There are regular meetings which deal with particular subjects. The minutes of that executive committee should be available. If this Senate committee is interested in what transpired at that meeting, I would urge you to obtain those minutes.

My information comes from a report of the meeting rather than the substantive source documents. That report stated that the imposition of sanctions on transport companies, which has the effect of making it impossible for refugees to reach the territory or state in which they seek protection, is a violation of the Refugee Convention. With this bill, I would suggest, the government is imposing sanctions on transport companies which has the effect of making it impossible for refugees to reach the territory or state in which they seek protection. This bill is trying to prevent refugees from getting on airlines if they do not have documents. If they do get on airlines without documents, the airlines are then sanctioned. That means that they simply cannot get on the airline and they are cut off from access.

That conclusion, as I interpret it, is in conflict with what the bill says. Based on what I know happened at the meeting, that is all I can say.

[Traduction]

les décisions. Aux termes du projet de loi, les fonctions de la Commission sont essentiellement les mêmes. Cependant, en fait, le Comité consultatif sur le statut de réfugié est aboli et la Commission d'appel de l'immigration est scindée en deux parties, l'une s'occupant des appels et l'autre des réfugiés. Voilà essentiellement le changement de structure proposé.

**Le sénateur Spivak:** En fait, je vous pose la question suivante: Quelles sont les modifications apportées aux pouvoirs normalement conférés en ce qui a trait à la reconnaissance du statut de réfugié? Je ne parle pas des risques pour la sécurité, parce que j'ai bien compris ce que vous vouliez dire à ce sujet.

**M. Matas:** Autant que je sache, ces pouvoirs sont les mêmes. La nouvelle commission du statut de réfugié aura les mêmes pouvoirs que la Commission d'appel sur le statut de réfugié pour déterminer si une personne est réfugié ou non.

**La présidente:** Le sénateur Spivak reviendra sans doute sur le sujet quand nous parlerons du projet de loi C-55.

**Le sénateur Fairbairn:** M. Matas, j'aimerais que vous apportiez des précisions au sujet de la question du personnel aérien chargé d'obtenir des titres de voyage. Je dois admettre que cette partie du projet de loi qui attribue cette responsabilité à des employés qui ont des fonctions tout à fait différentes me préoccupe.

Dans votre mémoire, vous avez indiqué que le Canada avait organisé une réunion en 1987 au cours de laquelle on s'est prononcé sur cette question. Pouvez-vous nous donner plus de précisions au sujet de cette réunion?

**M. Matas:** C'était une réunion du Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ce comité régit le Haut Commissariat. Il se réunit périodiquement. Il est composé de représentants de différents pays, dont le Canada. Il est dirigé par les représentants des gouvernements qui en sont membres.

À chaque réunion il est question de sujets particuliers. On devrait pouvoir obtenir le procès-verbal de cette réunion. Je demanderais instamment au comité sénatorial de chercher à l'obtenir, s'il veut savoir quelle a été la teneur de cette réunion.

Mes renseignements sont tirés de rapport de la réunion et non des documents officiels. Le rapport indiquait que l'imposition de sanctions aux compagnies de transport, qui empêcheraient les réfugiés d'atteindre le territoire ou l'État où ils veulent demander protection, enfreint la Convention relative au statut des réfugiés. Selon moi, dans le projet de loi, le Gouvernement impose des sanctions aux compagnies de transport qui empêcheront les réfugiés de se rendre sur le territoire ou dans l'État où ils veulent demander protection. Le projet de loi vise à empêcher les réfugiés de prendre l'avion s'ils n'ont pas les documents voulus. Et s'ils y montent sans document, c'est la compagnie aérienne qui se fait imposer une sanction. C'est donc dire qu'ils ne peuvent prendre l'avion et que tout accès à l'extérieur leur est impossible.

D'après mon interprétation, la conclusion de la réunion contredit le projet de loi. C'est tout ce que je puisse dire, d'après ce que je sais de ce qui s'est passé à la réunion.



[Text]

**Senator Fairbairn:** A number of witnesses have noted that the very fact of being a refugee mitigates against people having access to the kinds of documents which airlines would be asked to ensure they have.

**Mr. Matas:** I think that is true. This relates to the problem of motivation. I believe there are two types of motivation here. Earlier I mentioned the motivation of control. This is the same form of motivation, but is not only control over process but control over content.

The government wants to admit refugees, but it wants to be able to choose refugees from a refugee pool outside of Canada. The government does not want refugees to come to Canada and then have a right to remain. It does not want our refugee intake to be self-selected by the refugees.

This bill, as well as Bill C-55, basically cuts off access to Canada, and Bill C-55 cuts off refugee determination within Canada, should they manage to get here. From that perspective the two bills have to be viewed together. This is part of the overall scheme of preventing refugees from getting here or having access to the refugee-determination system once they get here.

It is more likely that the real refugee, rather than the phony refugee, will have no documents. This sort of provision emphasizes that the government is preventing an influx of real refugees.

**Senator Spivak:** On the question of false and real refugees, you said earlier that the government keeps intact the cause of abuse. We have heard from witnesses of the immigration section of the Canadian Bar Association who said that even if Bill C-84 is passed as it is, that will in no way prevent the so-called bogus refugees from coming here. They predicted from where the next flood of bogus refugees would come, and that perhaps was from Hong Kong.

Apart from the fact that your contention is that Bill C-84 keeps out genuine refugees, in your view how successful is it to attempt to keep out bogus refugees?

**Mr. Matas:** I am part of the immigration section of the Canadian Bar Association, although I did not make a presentation on behalf of that committee. However, I am aware of those comments that were made.

I believe they were referring to the provision of turning back boats, and the fact that there are no real penalties imposed and the boat is turned away.

**Senator Spivak:** If I may correct you, the reference was to the refugees who come here on a plane with no documents or improper documents and step off the plane and say, "I am a refugee." Then, of course they can stay for five years while their claim is being processed. The witness was not referring to the boats; he was referring to the far greater number of people who are not refugees, who, while they come enroute, do not say they are refugees but who once they get here take advantage of the system. This is the core of the problem of abuse which the government is attempting to solve.

[Traduction]

**Le sénateur Fairbairn:** Un bon nombre de témoins ont fait remarquer que ceux qui possèdent les documents que les compagnies aériennes doivent vérifier sont défavorisés par rapport aux réfugiés.

**M. Matas:** Je pense que c'est vrai. Ce qui nous ramène à ce qui a pu motiver cette réforme. Je crois qu'il y a deux raisons. J'ai déjà parlé de la question du contrôle. C'est une question de contrôle, mais pas seulement de contrôle du mécanisme mais aussi du contenu.

Le gouvernement veut accepter des réfugiés, mais il veut pouvoir les choisir à l'extérieur du pays. Il ne veut pas qu'ils entrent au pays et aient le droit d'y rester. Il ne veut pas que les réfugiés choisissent eux-même de venir ici.

Ce projet de loi, tout comme le projet de loi C-55, limite essentiellement l'accès au Canada et le projet de loi C-55 limite la reconnaissance du statut de réfugié au Canada, quand les réfugiés parviennent à se rendre chez nous. À ce titre, les deux projets de loi doivent être examinés ensemble. Ils font partie du plan d'ensemble destiné à empêcher les réfugiés d'entrer au Canada ou d'avoir la possibilité de se faire reconnaître comme réfugiés une fois entrés.

Selon toute vraisemblance, c'est le vrai réfugié, et non pas le faux, qui arrivera au pays sans les documents exigés. Des dispositions de ce genre font ressortir que le gouvernement interdit l'arrivée de vrais réfugiés.

**Le sénateur Spivak:** Pour ce qui est des faux et des vrais réfugiés, vous avez dit plus tôt que le gouvernement n'a pas touché à la cause des abus. Nous avons entendu des témoins de la section d'immigration de l'Association du barreau canadien. Ils nous ont dit que même si le projet de loi C-84 est adopté dans sa version actuelle, rien n'empêchera les faux réfugiés d'entrer au pays. Ils ont prédit que le prochain convoi de faux réfugiés viendrait peut-être de Hong Kong.

Indépendamment du fait que vous soutenez que le projet de loi C-84 interdit l'entrée des vrais réfugiés, à votre avis, réussit-il à en interdire l'accès aux faux?

**M. Matas:** Je fais partie de la section de l'immigration de l'Association du barreau canadien, bien que je ne fais pas ma déclaration à ce titre. Je suis au courant de ce témoignage.

Je crois qu'on faisait référence à la disposition concernant le renvoi des bateaux et au fait qu'il n'y a pas vraiment de sanction imposée quand le bateau est renvoyé.

**Le sénateur Spivak:** Si je peux me permettre de vous corriger, il était question des réfugiés qui arrivent par avion sans les documents voulus et qui, à leur arrivée, se déclarent réfugiés. Ils peuvent alors rester cinq ans, le temps qu'on étudie leur revendication. Il n'était pas question de bateau. On a parlé du plus grand nombre de ceux qui ne sont pas des réfugiés pendant le voyage, mais qui, une fois arrivés, profitent du système. Ce sont là les abus que le gouvernement tente de réprimer.



## [Text]

The witness from the immigration section said that this bill does not address that problem and, in fact, will not prevent that flood of bogus refugees from coming here.

**Mr. Matas:** The problem of abuse really is a problem of delay. We have a system that is overly long, and overly cumbersome with too many steps. The way to prevent abuse is to remove the incentive to abuse.

So long as people are able to stay here for a long time while their claim is being determined, the abuse will continue. Bill C-84 does not address that issue. Bill C-55 does, but in a very funny sort of way. It addresses the issue not by shortening the process but by cutting it out altogether and denying access to the system for most people. If the person is from a so-called safe country, they leave within 24 hours. I do not see anything in Bill C-84 which addresses that problem.

I am part of the blue ribbon committee that has proposed an alternate solution to bogus refugees. My own suggestion is that there should be an alternate solution which provides access as well as speedy determination so that people who come here do not have an incentive to come simply because of the delays.

**Senator Spivak:** Yesterday we were speaking about the turning back of vehicles. Is the 12 mile limit within which the ship can be turned back Canadian territory?

**Mr. Matas:** The 12 mile limit is Canadian territory, although there are different components to it.

**Senator Spivak:** Can a person who is on board a ship 12 miles off the Canadian coast avail himself of all of the rights and privileges which would accrue to someone on Canadian soil?

**Mr. Matas:** One has to look at the refugee convention as well as the Canadian territorial limit. The fact of the matter is that whether the boat is inside or outside Canadian territorial waters, if it is turned back, then that is a violation of the refugee convention. There is no power to turn back a boat outside of the territorial waters, and that power ceases as soon as the boat gets inside the territorial waters. There is no power in the convention to turn a boat back, no matter where it is. So the territorial limit should not, somehow, be decisive of what should be done in this particular area of the law.

**Senator Spivak:** I realize what that does for international law. I am questioning the position *vis-à-vis* domestic law. What is the legal position?

**Mr. Matas:** Legislators can, of course, say whatever they want, and if they say that one cannot make a claim unless one is 50 miles within the border, then I suppose that would be the law. Legislators can pass laws to that effect.

If the matter is just left in the air—or in the water, so to speak—then I would suggest the law would cover the territorial waters as well as the land.

**Senator Spivak:** Thank you, Madam Chairman.

## [Traduction]

Le témoin de la section de l'immigration a indiqué que le projet de loi ne réglait pas ce problème et en fait n'empêcherait pas l'arrivée massive de faux réfugiés.

**M. Matas:** La question des abus est en fait une question de délai. Le mécanisme en place est beaucoup trop long, trop lourd, et comprend trop d'étapes. La façon de mettre fin aux abus est de supprimer ce qui peut pousser quiconque à abuser.

Tant que ceux qui revendiquent le statut de réfugié peuvent rester ici longtemps en attendant qu'on se prononce sur leur revendication, les abus continueront. Le projet de Loi C-84 ne règle pas ce problème. Le projet de Loi C-55 le fait, mais de façon très étrange. En effet, il s'attaque au problème non pas en écourtant le processus, mais en le supprimant et en refusant à la majorité la possibilité de revendiquer le statut de réfugié. Si l'étranger vient d'un pays apparemment sûr, il sera renvoyé dans les 24 heures. Je ne vois rien qui s'attaque à cette question dans le projet de Loi C-84.

Je suis membre du comité spécial qui a proposé une solution de rechange dans le cas des faux réfugiés. J'ai proposé qu'on permette plutôt aux étrangers l'accès au pays et qu'on étudie rapidement leur revendication pour qu'ils ne soient pas tentés de venir au Canada uniquement en raison des retards administratifs.

**Le sénateur Spivak:** Hier, nous parlions d'interdire l'accès aux eaux intérieures du Canada à des véhicules. Est-ce que les 12 milles marins dont il est question dans la loi à ce sujet sont territoire canadien?

**M. Matas:** Ces 12 milles sont territoire canadien, bien qu'il y ait différents aspects à cette question.

**Le sénateur Spivak:** Une personne qui est à bord d'un navire qui se trouve à moins de 12 milles marins de la côte canadienne a-t-elle tous les droits et les privilèges dont peut se prévaloir quelqu'un qui est en sol canadien?

**M. Matas:** Il faut tenir compte de la Convention relative au statut des réfugiés ainsi que de la limite territoriale canadienne. Que le bateau soit à l'intérieur ou à l'extérieur des eaux territoriales canadiennes, en le renvoyant, on viole la convention. On n'a pas le pouvoir de retourner un navire qui est à l'extérieur des eaux territoriales, et on ne peut plus se prévaloir des pouvoirs à ce titre dès que le navire entre dans nos eaux. La convention ne permet pas de renvoyer un bateau, où qu'il soit. Donc, la limite territoriale ne devrait pas avoir d'importance à ce chapitre.

**Le sénateur Spivak:** Je suis consciente des exigences du droit international. Je me pose des questions au sujet du droit national. Que dit la loi à ce sujet?

**M. Matas:** Bien sûr, les législateurs peuvent dire ce qu'ils veulent et s'ils interdisent à quiconque de faire une revendication à moins d'être à 50 milles de la frontière, j'imagine que c'est légal. Les législateurs peuvent adopter des lois en ce sens.

Si la question reste vague, j'imagine alors que la loi régit autant les eaux territoriales que le sol national.

**Le sénateur Spivak:** Merci, madame la présidente.

[Text]

**The Chairman:** Senator Lewis, do you have any further questions, or are you satisfied?

**Senator Lewis:** No further questions, Madam Chairman.

**The Chairman:** Mr. Matas, thank you for appearing before the committee today. You can be assured that we will ask you to come back and speak to us on Bill C-55 in the near future.

**Mr. Matas:** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** I would ask that the members of the committee remain in the room for an *in camera* meeting.

The committee proceeded *in camera*.

[Traduction]

**La présidente:** Sénateur Lewis, avez-vous d'autres questions à poser?

**Le sénateur Lewis:** Non, madame la présidente.

**La présidente:** M. Matas, merci d'être venu témoigner devant notre comité aujourd'hui. Soyez assuré que nous vous convoquerons à nouveau, dans un avenir rapproché, pour nous parler du projet de loi C-55.

**M. Matas:** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Je demanderais aux membres du comité de rester ici pour que nous puissions poursuivre nos travaux à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

*From B'nai Brith:*

Mr. David Matas, Senior Legal Counsel.

*De B'nai Brith:*

M. David Matas, conseiller juridique principal.



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, November 17, 1987

Le mardi 17 novembre 1987

**Issue No. 43**

**Fascicule n° 43**

**Complete proceedings on:**

**Seul et unique fascicule concernant:**

Consideration of Bill C-53, "An Act to  
amend the Supreme Court Act and  
to amend various other Acts in  
consequence thereof"

L'étude du Projet de loi C-53, «Loi  
modifiant la Loi sur la Cour suprême  
et apportant des modifications corrélatives  
à d'autres lois»

**and  
proceedings on:**

**et  
fascicule concernant:**

Consideration of Bill-S14, "An Act to  
authorize Cooperants, Mutual Life Insurance  
Society to be continued as a  
corporation under the laws of the  
Province of Quebec"

L'étude du Projet de loi S-14, «Loi  
autorisant la continuation de Les  
Coopérants, Société Mutuelle d'Assurance-  
vie, sous forme de corporation régie par  
les lois de la province de Québec»

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Haidasz
Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (or Frith)
Flynn	*Murray (or Doody)
Grafstein	Simard

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Simard for that of the Honourable Senator Robertson. (*November 17, 1987*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Haidasz
Cogger	Hébert
Doyle	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (ou Frith)
Flynn	*Murray (ou Doody)
Grafstein	Simard

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément, à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Simard substitué à celui de l'honorable sénateur Robertson. (*le 17 novembre 1987*).



**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, October 29, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Tremblay, for the second reading of the Bill C-53, An Act to amend the Supreme Court Act and to amend various other Acts in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody for the Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, November 4, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Cogger, seconded by the Honourable Senator Tremblay, for the second reading of the Bill S-14, An Act to authorize Cooperants, Mutual Life Insurance Society to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Cogger moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 29 octobre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-53, Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody, au nom de l'honorable sénateur Nurgitz, propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 4 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Cogger, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-14, Loi autorisant la continuation de Les Coopérants, Société Mutuelle d'Assurance-vie sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Cogger propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 17, 1987  
(54)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:33 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Cogger, Doyle, Flynn, Frith, Hébert, Lewis, Neiman, and Nurgitz (9).

*Other Senator present:* The Honourable Senator Spivak (1).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Department of Justice:*

Mr. Frank Iacobucci, Deputy Minister;

Mr. Howard H. Bebbington, Counsel, Criminal and Family Law Policy.

*From the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:*

Mr. Donald A. McIsaac, Director, Life Insurance Division.

*From Les Coopérants:*

Mr. Pierre Shooner, President;

Dr. Pierre Sauvé, Vice-President, "Affaires corporatives, contentieux et secrétaire";

Mr. Jean-Paul Zigby, Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated October 23, 1987 considered Bill C-53 intituled: "An Act to amend the Supreme Court Act and to amend various other Acts in consequence thereof".

The witnesses from the Department of Justice and from the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada made statements and answered questions.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated October 29, 1987 considered Bill S-14 intituled: "An Act to authorize Cooperants, Mutual Life Insurance Society to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec".

The witnesses from the Coopérants made statements and answered questions.

The Honourable Senator Nurgitz moved,—That two senators and two research officers be authorized to represent the committee at a Human Rights Conference being held in Montreal November 29 to December 2, 1987;

The Honourable Senator Frith moved,—That the Chairman, by means of a report of Committee, seek authority from the Senate to adjourn from place to place within Canada for the purpose of hearing testimony on Bill C-55.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 NOVEMBRE 1987  
(54)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 33. L'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente) occupe le fauteuil.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Cogger, Doyle, Flynn, Frith, Hébert, Lewis, Neiman et Nurgitz (9).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénatrice Spivak (1).

*Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley, attachée de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du ministère de la Justice:*

M. Frank Iacobucci, sous-ministre;

M. Howard H. Bebbington, avocat, Politique du droit pénal et du droit de la famille.

*Du Bureau du Surintendant des institutions financières du Canada:*

M. Donald A. McIsaac, directeur, Division de l'assurance-vie.

*De Les Coopérants:*

M. Pierre Shooner, président;

M. Pierre Sauvé, vice-président, «Affaires corporatives, contentieux et secrétaire»;

M. Jean-Paul Zigby, conseiller juridique.

Conformément à son Ordre de renvoi daté du 23 octobre 1987, le Comité étudie le projet de loi C-53 intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois».

Les témoins du ministère de la Justice et du Bureau du Surintendant des institutions financières du Canada font une déclaration préliminaire et répondent aux questions.

Conformément à son Ordre de renvoi daté du 29 octobre 1987, le Comité étudie le projet de loi S-14 intitulé: «Loi autorisant la continuation de Les Coopérants, Société Mutuelle d'Assurance-vie sous forme de corporation régie par les lois de la Province de Québec».

Les témoins de Les Coopérants font une déclaration et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Nurgitz propose,—Que deux sénateurs et deux attachés de recherche soient autorisés à représenter le Comité à une conférence sur les droits de la personne qui aura lieu à Montréal du 29 novembre au 2 décembre 1987.

L'honorable sénateur Frith propose,—Que la présidente, au moyen d'un rapport du Comité, demande au Sénat l'autorisation de siéger à divers endroits au Canada afin d'entendre des témoignages au sujet du projet de loi C-55.

It was—

*Ordered*, that the Chairman report Bill C-53, "An Act to amend the Supreme Court Act and to amend various other Acts in consequence thereof" to the Senate without amendments.

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Il est *ordonné*—

Que la présidente fasse rapport du projet de loi C-53, «Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois» sans amendement.

À 18 heures, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Andrew N. Johnson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 17, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional affairs met this day at 4:30 p.m. to give consideration to Bill S-14, to authorize Cooperants, Mutual Life Insurance Society to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec; and to give consideration to Bill C-53, to amend the Supreme Court Act and to amend various other Acts in consequence thereof.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we will deal first with Bill S-14, an Act to authorize Cooperants, Mutual Life Insurance Society to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec, and later we will consider Bill C-53.

We have with us, representing the corporation, Mr. Pierre Shooner, President, Mr. Jean-Paul Zigby, Counsel to the corporation, and Dr. Pierre Sauvé. Do you have an opening statement to make, Mr. Shooner?

**M. Pierre Shooner, président, Les Coopérants:** Madame le président, nous vous avons déjà soumis un document à cet effet motivant notre demande pour changer notre juridiction d'Ottawa vers Québec.

Je voudrais, au nom des Coopérants vous remercier ainsi que les autres membres de ce comité du Sénat, de l'amabilité avec laquelle vous avez bien voulu nous recevoir aujourd'hui. J'aimerais également vous remercier pour toutes les démarches entreprises jusqu'à maintenant par les membres de ce comité ainsi que les membres du Bureau du Surintendant des assurances qui ont aussi démontré beaucoup de disponibilité envers notre dossier.

Comme je vous le disais déjà, notre document résume la situation. Je voudrais ajouter seulement quelques mots pour les gens qui n'auraient pas eu l'occasion de le lire. Les Coopérants est une entreprise qui résulte d'une fusion au 31 décembre 1981 de deux entreprises: Les Coopérants, une société mutuelle d'assurance-vie mise sur pied par l'Union catholique des Cultivateurs en 1936, qui est devenue par la suite l'Union des Producteurs agricoles au Québec ou UPA, et une autre société que l'on appelait Les Artisans, une société mutuelle d'assurance-vie de type coopératif. Cette dernière avait été mise sur pied en 1876, donc au-delà de 112 ans maintenant.

Au début, Les Artisans et Les Coopérants avaient des chartes provinciales. Donc, en 1981, il y eut fusion de ces deux entreprises. A ce moment-là un choix a été fait. On a convenu, comme l'une des deux entreprises possédait une charte provinciale et l'autre une charte fédérale, de faire en sorte de maintenir les deux allégeances. Ainsi, la Compagnie Mutuelle d'Assurance-vie est devenue à charte fédérale et sa filiale qui oeuvrait dans l'assurance générale a eu une charte provinciale.

Une des motivations qu'on avait à ce moment-là et qui effectivement ne s'est pas réalisée, c'est que l'entreprise avait des ambitions d'étendre ses affaires en assurance à travers tout le

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 17 novembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour examiner le projet de loi S-14, autorisant la continuation de Les Coopérants, Société Mutuelle d'Assurance-vie sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec, et pour examiner le projet de loi C-53, modifiant la Loi sur la Cour suprême et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous examinerons d'abord le projet de loi S-14, Loi autorisant la continuation de Les Coopérants, Société Mutuelle d'Assurance-vie sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec, puis nous passerons au projet de loi C-53.

Nous avons avec nous les représentants de la Société, MM. Pierre Shooner, président, Jean-Paul Zigby, avocat de la Société, et Pierre Sauvé. Avez-vous une déclaration préliminaire à nous faire, monsieur Shooner?

**Mr. Pierre Shooner, President, Cooperants:** Madam Chairman, we have already submitted a document stating the reasons why we are requesting a continuance of the corporation under the laws of the province of Quebec, instead of under federal laws.

On behalf of the Cooperants, I want to thank you, the committee members and the Senators, for giving us this opportunity to appear here today. I would also like to thank the members of this Committee as well as the officials at the Office of the Superintendent of Insurance for all of their initiatives to date and for being so available to us.

As I was saying, our document provides an overview of the situation. I would just like to say a few words for those who might not have had the chance to read it. The Cooperants is a company that was created as a result of the merger of two companies on December 31, 1981, namely The Cooperants, a mutual life insurance company established by the Union catholique des cultivateurs en 1936 and subsequently renamed the Union des Producteurs Agricoles au Québec, or the UPA, and a firm by the name of Les Artisans, a co-operative mutual life insurance company. This company was established in 1876, more than 112 years ago.

The two companies operated initially under provincial charters. In 1981, they merged and a decision was made. It was agreed that since one of the companies had a provincial charter and the other a federal charter, both allegiances would be maintained. Thus, Mutuelle d'Assurance-Vie would continue to operate under a federal charter, while its general insurance subsidiary would continue to operate under a provincial charter.

At the time, we had plans, which never really materialized, to expand our insurance operations across Canada. Today, 99 per cent of our clients still live in Quebec.

[Text]

pays. Aujourd'hui encore, 99 p. 100 et plus de notre clientèle provient essentiellement du Québec.

La Mutuelle actuelle est une société à caractère coopératif. Elle est donc solidement enracinée au Québec ayant un conseil d'administration représentatif de toutes les régions de la province. Le tout est organisé sur une base coopérative, une personne, un vote. Vous avez des associations locales, régionales et finalement une assemblée générale formée de ces divers groupes à travers la province. Ils élisent un conseil d'administration qui doit être représentatif de chacune des régions du Québec.

Comme je l'ai mentionné, notre filiale en assurance générale possède une charte provinciale de même qu'une autre de nos filiales, la Fiducie Guardian.

Nous souhaitons de continuer nos opérations en vertu des lois de la province de Québec. Ceci implique le transfert de notre charte fédérale à une charte provinciale. Une des raisons fondamentales est que essentiellement à peu près toutes nos opérations se déroulent au Québec et que l'on n'a pas d'intention avec l'actuelle entreprise d'opérer au-delà du Québec.

Si nous prenons une expansion en-dehors du Québec, nous le ferons à travers d'autres institutions mais non pas avec Les Coopérants, Compagnie Mutuelle d'Assurance-vie.

Comme vous le savez madame la présidente, au Québec, les systèmes de contrôle et de vérification de diverses entreprises financières sont excellents. Ils ont, surtout depuis quelques années, acquis beaucoup de crédibilité. Ainsi cette crédibilité que nous donnait autrefois l'allégeance fédérale, je pense que l'on peut affirmer maintenant qu'elle est tout aussi valable si on possède une charte provinciale.

On veut tout simplement revenir à nos origines de société à charte provinciale. Un autre des avantages est que maintenant, comme nos concurrents québécois, possédant une charte provinciale, nous pourrions avoir une compagnie de gestion en aval de la Mutuelle. Comme vous le savez, les entreprises d'assurance du Québec peuvent avoir cette compagnie de gestion en aval. Ces entreprises du Québec, évidemment sont essentiellement nos concurrentes. Je crois que nos assurés, qui sont à toutes fins pratiques des propriétaires d'entreprise, subissent un préjudice du fait que l'on ne peut pas transiger à l'intérieur de la province sur le même pied que nos concurrents.

Pour ces raisons, madame le président, nous croyons qu'il y a avantage pour Les Coopérants d'obtenir une charte provinciale. Nous sommes évidemment à la disposition des membres de ce comité, madame le président, pour répondre à vos questions.

**La présidente:** Merci, monsieur Shooner. Sénateur Hébert, je crois que vous avez des questions?

**Le sénateur Hébert:** Je suis probablement le seul membre de ce comité qui ne soit pas avocat. C'est peut-être pour cette raison que je pose une question naïve mais j'avais l'impression qu'une charte fédérale accordait sensiblement la même chose qu'une charte provinciale en plus de la possibilité d'étendre vos entreprises en-dehors d'une province mais pas nécessairement.

Vraiment, est-ce qu'il y a tellement d'avantages? Ma grand-mère disait toujours: qui peut le plus, peut le moins. Alors, si vous avez une juridiction qui couvre tout le pays, pourquoi

[Traduction]

The present company operates on a co-operative basis. Its roots are firmly planted in Quebec and its board of directors represents all regions of the province. Each member has a vote. There are local and regional associations and a general assembly composed of the various groups across the province. The general assembly elects a board of directors which must represent each region in Quebec.

As I mentioned, our general insurance subsidiary has a provincial charter. The same holds true for another of our subsidiaries, Guardian Trust.

We wish to continue operating in accordance with the laws of the province of Quebec. Thus, we want to exchange our federal charter for a provincial one, one of the basic reasons for this being that virtually all of our business is conducted in Quebec and we have no intention of expanding our operations outside the province.

If we were to expand outside Quebec, we would do so through other institutions, not through the Cooperants.

As you know, Madam Chairman, Quebec's various financial firms have excellent comptrolling and auditing systems. They have gained substantial credibility, particularly in recent years. This credibility which at one time guaranteed our federal allegiance would now be equally valid if we had a provincial charter.

All we want to do is to return to our roots as a provincial company. Another advantage of having a provincial charter is that, like our Quebec competitors, we too would be able to set up a management company downstream from the mutual firm. As you know, Quebec insurance companies are permitted to set up a downstream management company. Our main competition comes from Quebec firms. Our policyholders, who to all intents and purposes are owners of businesses, are disadvantaged by the fact that we cannot do business within the province or operate in the same capacity as our competitors.

For these reasons, Madam Chairman, we believe it would be in the Cooperants' best interest to obtain a provincial charter. Of course, we would be happy to answer any questions the members of the Committee might have.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Shooner. I believe you have some questions, Senator Hébert?

**Senator Hébert:** I'm probably the only member of this Committee who is not a lawyer. That may explain why I'm asking such a naïve question. I was under the impression that a federal charter granted a firm basically the same rights and privileges as a provincial charter, including the opportunity to expand its operations outside the province.

Is this not the case? As the saying goes, why settle for less? If your jurisdiction already extends to the entire country, why restrict it to a single province?



## [Text]

serait-il mieux de la restreindre tout à coup à une seule province?

Si ma question est trop naïve, traitez-la comme elle le mérite!

**M. Shooner:** Je vais tenter de vous donner une réponse naïve car moi aussi je ne suis pas avocat, sénateur Hébert.

**Le sénateur Hébert:** Bien, on est deux.

**Le sénateur Frith:** Il y a des avocats qui sont naïfs, également!

**Le sénateur Flynn:** Il y en a qui ne le sont pas du tout!

**M. Shooner:** Si vous le permettez, sénateur Hébert et moi ne porterons pas jugement là-dessus. On laissera les avocats en décider entre eux car j'en ai deux qui m'accompagnent.

Prenons juste un exemple. Tout d'abord, il faut peut-être faire la distinction entre la question du marché et celle des pouvoirs d'une entreprise d'exercer son métier.

Au sujet de la question des marchés, que nous ayons une charte fédérale ou provinciale, évidemment le marché canadien peut quand même être disponible. Si on a une charte fédérale, à ma connaissance, automatiquement l'on peut faire affaires dans toutes les provinces. Si on a une charte provinciale, on doit demander des permis. Si je comprends bien, je ne dirais pas que c'est automatique, mais c'est quand même assez facile d'aller chercher des permis dans toutes les provinces.

Donc, en terme de marchés cela ne fait pas beaucoup de différence. Pour nous c'est assez indifférent parce que, de toute façon, nous opérons comme je le disais tantôt à 99 p. 100 au Québec. Nous souhaitons demeurer au Québec en ce qui regarde Les Coopérants, Compagnie Mutuelle d'Assurance-vie.

D'autre part la question est: qu'est-ce que l'on peut faire avec une entreprise si on possède une charte fédérale ou soit une charte provinciale du Québec? C'est là qu'on retrouve le point important. Actuellement, avec les nouvelles législations qui gouvernent les institutions financières au Québec, nous avons au Québec beaucoup plus de possibilités que nous en offre l'actuelle loi à Ottawa. J'ai donné tantôt comme exemple la compagnie de gestion en aval, c'est-à-dire qu'une mutuelle fondamentalement appartient à ses assurés. Donc, automatiquement, si vous êtes assuré avec Les Coopérants, par exemple, vous devenez co-propriétaire des Coopérants.

Ceci étant, on ne peut donc pas penser à une entreprise de gestion qui soit au-delà des propriétaires de ces entreprises. C'est ainsi que l'on a développé le concept de la compagnie de gestion en aval, c'est-à-dire en-dessous de la Mutuelle.

Ce concept a été préconisé dans le *Livre vert* de 1985 qui a été déposé ici à Ottawa et repris dans le *Livre bleu* de décembre 86 à Ottawa sauf que cela n'est pas fait encore.

Or, ceci étant, au Québec avec la Loi 75 qui a été adoptée il y a quelques années, on peut donc avoir cette compagnie de gestion en aval. Ceci nous aide considérablement si ce n'est que pour le financement de nos entreprises filiales.

## [Traduction]

Of course, if my question is too naïve . . .

**Mr. Shooner:** I will try to give you a simple answer, since I'm not a lawyer either, Senator Hébert.

**Senator Hébert:** Well, at least that makes two of us.

**Senator Frith:** I'm sure some lawyers are naïve too!

**Senator Flynn:** And some who aren't in the least bit!

**Mr. Shooner:** I think Senator Hébert and I will let the lawyers decide that among themselves. I have two of them here with me today.

Getting back to the question at hand, let us consider the following example. First of all, we must draw a distinction between the question of the market, and the question of the rights of a company to do business.

As far as the market is concerned, regardless of whether we have a federal or a provincial charter, we still have access to the Canadian market. To my knowledge, a federal charter automatically entitles us to conduct our business affairs in all of the provinces. If we have a provincial charter, we must obtain a license to do business nationwide. While it's not a foregone conclusion, I believe it is relatively easy to obtain a license to operate in all provinces.

Therefore, as far as the market is concerned, it does not make much difference. We don't really care one way or another, since, as I said earlier, we do 99 per cent of our business in Quebec. We want the Cooperants life insurance firm to maintain its base of operations in Quebec.

The question remains: what are the advantages to a company of a provincial charter as opposed to a federal charter? That's the important issue. At present, the new laws governing financial institutions in Quebec affords us many more opportunities than the federal legislation governing such matters. A while ago, I gave the example of the downstream management company, that is a mutual company which basically belongs to the policyholders. Therefore, if you are insured with the Cooperants, you automatically become a co-owner of the company.

Thus, a management company cannot conceivably operate outside the jurisdiction of the owners of the company. That's why the concept of a downstream management company was developed, a company which would operate under the jurisdiction of the mutual company.

This concept was advocated in the 1985 Green Paper tabled in Ottawa and in the December 1986 Blue Book, but has not been formally adopted.

However, in Quebec, the concept was approved in Bill 75 several years ago. This, we are allowed to set up a downstream management company which helps us considerably, if only in terms of financing our subsidiary companies.



*[Text]*

Par cette compagnie de gestion en aval on peut, par exemple, aller chercher du financement extérieur. Lorsqu'on est une mutuelle en soi sans ce type de pouvoir on est constamment en auto-financement. Ainsi il nous faut à tout prix générer nos propres profits. Si l'on va chercher de l'argent à l'extérieur, il faut le faire à travers des marges de crédit, donc des emprunts qui sont extrêmement dispendieux comparativement par exemple à du capital-action que l'on pourrait émettre.

Juste pour faire une comparaison facile, si l'on émet du capital-action, on peut verser des dividendes de 4 ou 5 p. 100 et déjà on est dans la moyenne du retour sur l'investissement pour quelqu'un qui prête sur action ordinaire.

Si l'on fait des emprunts par le biais d'une marge de crédit, cela va nous coûter plus que le double. Alors déjà dès que l'on travaille avec l'auto-financement c'est beaucoup plus dispendieux. Cela devient discriminant si vous le voulez, pour nos actionnaires (et je le dis entre guillemets, là) pour les propriétaires d'entreprise qui sont nos assurés. Ce n'est qu'un exemple que je donne. Il y a beaucoup d'exemples que je pourrais ajouter pour démontrer les différences en terme de pouvoir pour une entreprise étant sous la législation québécoise par rapport à celle d'Ottawa.

**Le sénateur Hébert:** Je vous remercie, madame le président.

**Le sénateur Flynn:** Essentiellement, c'est la compagnie de gestion en aval que vous voulez pouvoir créer?

**M. Shooner:** Au départ, oui, sénateur.

**Le sénateur Flynn:** Comme l'on fait La Laurentienne, l'Industrielle, l'Alliance, etc?

**M. Shooner:** C'est exact, sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Et comme le feront peut être d'autres sociétés mutuelles dans l'avenir?

**M. Shooner:** Il y a aussi le Mouvement Desjardins, sénateur.

**Le sénateur Flynn:** Oui, c'est exact.

**Senator Buckwold:** As a true mutual life company, which I presume you are, you have no shareholders?

**Mr. Shooner:** That is right.

**Senator Buckwold:** Your owners are the policyholders, are they?

**Mr. Shooner:** That is right.

**Senator Buckwold:** Have they had an opportunity to express their approval or disapproval of what you are doing here? Have they authorized what you are doing? What has been your procedure?

**M. Shooner:** Je pense que nous sommes au Canada la seule entreprise mutuelle d'assurance de type coopératif. Habituellement dans les mutuelles d'assurances, que ce soit La Métropolitaine, La Sunlife, l'Industrielle Alliance, La Laurentienne, ou d'autres, il y a ce que l'on appelle un système de procuration. Chez Les Coopérants, il n'y a pas de procuration. Nous avons un système coopératif et c'était le système qui prévalait chez Les Artisans, qui était une des entreprises mères de Les Coopérants actuels.

*[Traduction]*

For example, outside funding can be sought through this downstream management company. When a company is a mutual company without this authority, it is constantly involved in self-financing ventures. A mutual company must at all costs generate its own profits. If it seeks funding from outside sources, it must borrow against lines of credits, and thus incur very costly loans, as compared, for example, to shares that could be issued.

For example, if a company issues shares, it can pay dividends of 4 or 5 per cent. This is already an average return on investment for someone borrowing against a common share.

If we borrow against a line of credit, it costs us more than twice as much. Self-financing is a much more costly route. It puts our shareholders—and I say this in parentheses—the company owners who are our policyholders, at a disadvantage. This is just one example. I could give you many others to illustrate the differences in terms of the powers of a company operating under Quebec laws and one operating under federal laws.

**Senator Hébert:** Thank you, Madam Chairman.

**Senator Flynn:** Basically, what you want is to set up a downstream management company?

**Mr. Shooner:** Yes, initially.

**Senator Flynn:** Following the lead of firms such as La Laurentienne, L'Industrielle and L'Alliance?

**Mr. Shooner:** That's right, Senator Flynn.

**Senator Flynn:** And as other mutual firms hope to do in the future?

**Mr. Shooner:** We must not forget the Desjardins Movement, Senator.

**Senator Flynn:** No, indeed.

**Le sénateur Buckwold:** Étant donné que, sauf erreur, vous formez une société d'assurance-vie mutuelle au vrai sens du terme, vous n'avez pas d'actionnaires?

**M. Shooner:** C'est juste.

**Le sénateur Buckwold:** Les propriétaires sont vos assurés, n'est-ce pas?

**M. Shooner:** Exactement.

**Le sénateur Buckwold:** Ces derniers ont-ils eu l'occasion de se prononcer pour ou contre ce que vous essayez de faire ici? Vous ont-ils autorisés à le faire? Comment avez-vous procédé?

**Mr. Shooner:** I believe we are the only mutual insurance company operating on a co-operative basis in Canada. Insurance companies, whether it be Metropolitan, Sunlife, Industrielle Alliance, Laurentian or some other one generally operate on what is known as a proxy system. Cooperants does not have this system. It has a co-operative system, the same one used by Les Artisans, one of the founding companies of today's Cooperants.

*[Text]*

Donc, ce système est tel que dans toutes les localités et régions, tous les assurés sont invités à des assemblées pour y élire des personnes sur la base d'une personne, un vote. La seule qualification est qu'ils soient assurés chez-nous. Quel que soit le montant d'assurance qu'ils possèdent, ils doivent être assurés chez-nous.

Donc à ce moment-là ils sont convoqués à ces réunions. Ils élisent un conseil local. Ce conseil local avec d'autres forme une régionale et cette dernière délègue des personnes à l'assemblée générale. Vous avez exactement 232 personnes qui viennent à l'assemblée générale tous les ans et qui là élisent le conseil d'administration.

Donc à ce titre c'est très démocratique. Cela s'applique à peu près dans le cas de 60 p. 100 de nos administrateurs. L'autre 40 p. 100 est élu par l'UPA, l'Union des Producteurs agricoles qui eux avaient fondé l'autre maison-mère que nous avions cette société que nous appelions autrefois Les Coopérants, qui avait été mise sur pied par L'UCC, l'Union catholique des cultivateurs et par après laquelle Union catholique est devenue l'UPA.

Siègent à notre conseil d'administration les présidents des fédérations de l'UPA. Alors l'UPA, un peu comme le Mouvement Desjardins, a ce que l'on appelle des fédérations dans chacune des régions du Québec et une confédération qui est le conseil central de l'UPA. Ce sont les présidents de chacune de ces fédérations qui se font élire dans le milieu agricole de leur région.

Comme vous le savez au Québec tout producteur agricole doit être membre de l'UPA. Il y a ce que l'on appelle la formule RAND. Un producteur agricole au Québec doit être membre de cette organisation. Donc chaque producteur agricole au Québec a à voter pour son président régional qui est le président de la fédération. Ces personnes viennent siéger au conseil d'administration des Coopérants et elles représentent globalement 40 p. 100 de notre conseil.

Ces personnes ont toutes été informées de notre projet. D'abord, publiquement tous nos assurés ont été informés par la voie des médias. Deuxièmement, lors de l'assemblée générale extraordinaire de nos membres, on a permis un débat sur cette question. Tous nos membres se sont prononcés à l'unanimité en faveur du transfert de notre charte d'Ottawa à Québec.

Il y a eu également dans chacune des régions des rencontres avec tous ces groupes régionaux pour échanger avec eux. On a déposé un document auprès de chaque groupe. Il y a eu des rencontres avec eux, il y a eu échanges à ce sujet. Dans chaque région il y a eu un vote de pris là-dessus. Chaque région a eu aussi l'occasion de se prononcer sur le transfert de la charte d'Ottawa à Québec et cela a été, à toutes fins pratiques, unanime partout.

**Senator Buckwold:** I can see that it is extensive, but I still wonder why you did not send out a notice to every policyholder.

**Mr. Shooner:** Why?

**Senator Buckwold:** Yes. You had your meetings, you advertised in the paper, but individual policyholders, as I understand

*[Traduction]*

Policyholders in all of the municipalities and regions are invited to attend elections meetings. Each person has a vote. The only requirement is that he be a policyholder. Regardless of the amount of insurance they have, they must be insured with our company.

At these meetings, they elect a local council. This council, along with others, forms a regional council which sends delegates to the general assembly. Exactly 232 persons attend the general assembly every year and elect a board of directors.

As you can see, the company operates in a very democratic fashion. Approximately 60 per cent of our administrators are elected in this manner. The remaining 40 per cent is elected by the UPA, the Union des Producteurs Agricoles, which founded our other parent company, which was at one time called Les Coopérants. This company was set up by the UCC, the Catholic farmers union, which later became the UPA.

Our board of directors includes the heads of the UPA federations. Like the Desjardins Movement, the UPA has federations in each Quebec region and a confederation, which acts as the central council for the UPA. The federation heads are elected by members of the regional farming community.

As you know, every Quebec farmer must belong to the UPA, in accordance with the RAND formula. Quebec farmers must belong to this organization. Therefore, each Quebec farmer gets to cast a vote for regional head. These individuals sit on the company's Board of Directors, accounting for 40 per cent of the board's membership.

These persons have all been informed of our plans. First of all, our policyholders were informed via the media. Secondly, a special general assembly was convened to give members an opportunity to debate this issue. Members voted unanimously in favour of the transfer to a provincial charter.

Meetings were also held in each region to discuss the proposal with regional groups. At each meeting we presented a brief. Opinions and views were exchanged. A vote on the question of the transfer to a provincial charter was held in each region. The result was a virtually unanimous endorsement of our proposal.

**Le sénateur Buckwold:** Je vois que la consultation a été exhaustive, mais je me demande quand même pourquoi vous n'avez pas envoyé un avis à chaque assuré.

**M. Shooner:** Pourquoi?

**Le sénateur Buckwold:** Oui, d'accord, vous avez eu vos rencontres, que vous avez annoncé dans les journaux, mais les assurés n'ont pas été informés directement, si je comprends



[Text]

it, were not advised directly. I am not being critical; I just want to make sure that the process is correct.

**M. Shooner:** A ma connaissance, on n'a pas envoyé d'avis personnel à chacun des assurés pour les informer au moyen d'un document écrit et tout. Mais chaque assuré a été convoqué à ces réunions ou les personnes présentes ont reçu ces documents.

Le nombre d'assurés individuels et collectifs que nous avons est se situe possiblement entre 800 et 900,000. Alors s'il avait fallu spécifiquement correspondre avec chacune des ces personnes il en aurait coûté une fortune. Je pense bien que dans ce sens, je puis vous dire que toutes les démarches que l'on a entreprises nous ont été dictées par le Surintendant des Assurances à Ottawa. Nous avons exécuté fidèlement tout ce qui nous a été demandé.

**Senator Buckwold:** The general financial health and stability of the company is good, is it?

**Mr. Shooner:** I hope so.

**Senator Buckwold:** The company is profitable?

**Mr. Shooner:** Yes.

**Senator Buckwold:** I have one last comment. This may be due to the translation, but I was rather astounded, in reading Senator Cogger's speech when introducing the bill, in which he said:

Contrary to many mutual insurance companies, Coopérants is a company whose members are militant . . .

What do you mean by that?

**Mr. Shooner:** Perhaps Senator Cogger should explain that himself.

Si vous le permettez, sénateur Cogger . . .

**Le sénateur Cogger:** Très bien, monsieur Shooner.

**M. Shooner:** De fait, nous avons du militantisme au Coopérants, sur une base régionale. Comme les personnes ont à se faire élire sur une base locale, régionale et tout, c'est un mouvement. C'est une organisation politique jusqu'à un certain point où des personnes ont à se faire élire à plusieurs paliers pour pouvoir finalement atteindre le conseil d'administration.

Dans ce cadre-là, je crois que le sénateur Cogger avait raison de parler de militantisme.

**Senator Buckwold:** I really expected that they were a bunch of disturbers, marching on the Legislative Assembly.

**Mr. Shooner:** We don't have that sort of thing in Quebec.

**Senator Flynn:** In other mutual organizations the members are not as active as in this one. I am involved with a mutual, but I have never attended any meeting and never cared to.

**Mr. Shooner:** But surely it is a good company, anyway.

**Senator Flynn:** Yes, but there is quite a difference in the attitudes of its members.

[Traduction]

bien. Je ne veux pas vous critiquer; je veux simplement m'assurer de la validité du processus.

**Mr. Shooner:** To my knowledge, individual written notices were not sent out to each policyholder. However, policyholders were invited to attend meetings and to receive relevant documentation.

Collectively and individually, we have between 800,000 and 900,000 policyholders. It would have cost us a fortune to contact each one of them personally. We acted on the advice of the Superintendent of Insurance in Ottawa. We faithfully did everything he told us to do.

**Le sénateur Buckwold:** La Société est en bon état financier?

**M. Shooner:** Je l'espère bien.

**Le sénateur Buckwold:** Elle est rentable?

**M. Shooner:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Je veux soulever un dernier point. Cela est peut-être dû à la traduction, mais j'ai été plutôt surpris de lire le discours qu'a fait le sénateur Cogger quand il a présenté le projet de loi. Il s'est exprimé en ces termes:

Contrairement à plusieurs compagnies mutuelles d'assurance, Les Coopérants est une compagnie dont les membres sont militants . . .

Que voulez-vous dire par là?

**M. Shooner:** Peut-être que le sénateur Cogger devrait l'expliquer lui-même.

If you would allow me, Senator Cogger . . .

**Senator Cogger:** Go ahead, Mr. Shooner.

**Mr. Shooner:** The regional membership of the Cooperants is indeed very active. Since these individuals are elected on a local and regional level, they form to some extent a political movement. People are elected to serve at various levels and the whole organization is governed by a board of directors.

From this perspective, Senator Cogger was correct in saying that the membership was very active.

**Le sénateur Buckwold:** Je m'attendais réellement à voir une bande de fauteurs de troubles défiler devant l'Assemblée législative.

**M. Shooner:** Nous ne faisons pas ce genre de chose au Québec.

**Le sénateur Flynn:** Dans d'autres sociétés mutuelles, les membres ne jouent pas un rôle aussi actif. Je suis moi-même membre d'une société mutuelle, mais je n'ai jamais assisté à une réunion, et je n'ai jamais non plus été tenté de le faire.

**M. Shooner:** Il n'empêche que c'est sûrement une société valable.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais l'attitude de ses membres est très différente.



## [Text]

**Senator Buckwold:** Has this company insured you?

**Senator Flynn:** No.

**Senator Buckwold:** I suppose they would be at risk.

**Senator Flynn:** Yes, they would be.

**Le sénateur Frith:** Est-ce que le retour à la juridiction québécoise implique des avantages concernant les impôts?

**M. Shooner:** A ma connaissance je ne crois pas, sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** Merci, madame le président.

**The Chairman:** Perhaps I should ask Mr. du Plessis if the formalities have been properly complied with as far as he is concerned.

**Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate:** Yes, Madam Chairman, I assisted in the drafting of this bill. I am satisfied that it is in the proper legislative form and that, if enacted by Parliament, it would accomplish the objectives as set out in the preamble.

**The Chairman:** Thank you. I understand that Mr. McIsaac from the Office of the Superintendent of Insurance is here. Perhaps I could ask Mr. McIsaac to confirm some things on the record.

**Senator Cogger:** If I may, Madam Chairman, I would like to raise a few questions before we do that. Before I put my questions, I wonder if you would relate to members of the committee the conversation that you had. It would be by way of introduction, and I could then lead into my questions.

**The Chairman:** I wish to inform the members of the committee that I received a telephone call at noon today from Madame Blouin, President of the International Life Insurance Company, indicating that her company had had some litigation with the applicant company and that there had been a judgment. The substance of her remarks was to the effect that she would like an opportunity to have either herself or a man representing the company to appear and make representations before the application is finally considered by the committee.

The gentleman in question is now out of the country, and I indicated to her that we would adjourn the hearing today provided that she would get in touch with me at a very early date and let me know when they would be prepared to appear, so that there would be no unreasonable delay in our consideration of this application.

**Senator Lewis:** Do they wish to oppose this?

**The Chairman:** We really do not know that, senator. They simply wanted an opportunity to appear before the committee before we made any final decision and reported back to the Senate on this bill. I indicated to her that I thought it would be in order provided that it could be done within a reasonably short time.

**Le sénateur Cogger:** Merci, madame le président. Monsieur Shooner vous êtes au courant de l'intervention et de la teneur de l'entretien de madame le président plus tôt dans la journée avec une dame Blouin. Cette dame a fait état d'un contentieux

## [Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Cette société vous assure-t-elle?

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** Ce serait sûrement un risque.

**Le sénateur Flynn:** En effet.

**Senator Frith:** Would the transfer to Quebec jurisdiction result in any tax benefits?

**Mr. Shooner:** Not to my knowledge, Senator Frith.

**La présidente:** Peut-être que je devrais demander à M. du Plessis si, à son avis, les formalités ont été respectées.

**M. R. L. du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire du Sénat:** Oui, Madame la présidente, j'ai participé à la rédaction de ce projet de loi. J'estime qu'il a été rédigé selon les formes et que, s'il était adopté par le Parlement, il accomplirait les objectifs énoncés dans le préambule.

**La présidente:** Merci. On me dit que nous avons parmi nous M. McIsaac, du Bureau du Surintendant des assurances. Peut-être M. McIsaac pourrait-il confirmer certaines choses aux fins du compte rendu.

**Le sénateur Cogger:** Si vous le permettez, Madame la présidente, je voudrais auparavant soulever quelques questions. Avant de les poser, cependant, je vous demande de bien vouloir faire part aux membres du Comité de la conversation que vous avez eue. Cela me servira d'introduction, et je pourrai ensuite poser mes questions.

**La présidente:** Je tiens à faire savoir aux membres du Comité que j'ai reçu ce midi un appel de M<sup>me</sup> Blouin, présidente de l'Internationale, Compagnie d'Assurance-vie, qui m'a fait savoir qu'un litige, opposait sa compagnie à la compagnie en cause et qu'un jugement avait été rendu. En gros, elle m'a dit qu'elle nous saurait gré de lui donner l'occasion à elle ou à un représentant de la compagnie de venir témoigner avant que le Comité ne se prononce de façon définitive sur la demande.

Le représentant en question est actuellement à l'étranger, et je lui ai dit que nous nous ajournerions aujourd'hui, à condition qu'elle communique avec moi d'ici peu pour me faire savoir quand il serait prêt à comparaître, de façon que l'examen de la demande ne soit pas retardé indûment.

**Le sénateur Lewis:** Ont-ils l'intention de s'y opposer?

**La présidente:** Nous ne le savons vraiment pas, sénateur. Ils veulent simplement avoir l'occasion de comparaître devant le Comité avant que nous ne prenions une décision finale et que nous fassions rapport du projet de loi au Sénat. Je lui ai dit que cela me paraissait acceptable à condition que le tout se fasse dans un délai très court.

**Senator Cogger:** Thank you, Madam Chairman. Mr. Shooner, you're aware of Madam Chairman's remarks and the subject-matter of her interview earlier in the day with a Mrs. Blouin. This lady described a legal dispute between your com-

**[Text]**

entre votre société et une autre, ou une autre personne, je n'en sais trop rien.

Pouvez-vous éclairer les membres du comité sur l'état de ce contentieux?

**M. Shooner:** Je ne peux pas beaucoup vous éclairer car j'en connais peu moi-même.

Je puis vous dire que je suis tout aussi surpris, en autant que l'on peut l'être, car on vient de l'apprendre nous aussi. Je connais personnellement Mme Blouin. Elle m'a déjà dit qu'elle avait un contentieux avec Les Coopérants. Je dois vous dire que je suis au Coopérants depuis mars 1983 donc presque cinq ans maintenant. De fait, on a jamais entendu parler de cette cause depuis que je suis au Coopérants. Il n'y a jamais eu d'intervention légale dans le dossier ou quoi que ce soit, si ce n'est qu'une conversation que madame Blouin a tenue avec moi dans le lobby d'un hôtel à un moment donné à Montréal au début de mon arrivé aux Coopérants il y a déjà cinq ans.

En-dehors de cela je n'ai jamais entendu parler de cette situation. J'ai vérifié avec Maître Sauvé qui pourra peut-être vous en parler un peu plus, mais je l'apprends comme vous. Je ne connais pas ce contentieux, je n'en ai pas entendu parler depuis cinq ans. Tout à coup cela surgit aujourd'hui et alors j'en suis surpris.

**Le sénateur Cogger:** Peut-être justement que maîtres Sauvé ou Zigby pourraient nous éclairer davantage.

**Maître Pierre D. Sauvé, vice-président, Affaires corporatives, contentieux et secrétaire:** Effectivement, je suis aux Coopérants depuis au-delà de treize ans. Donc quand on m'a parlé de ce dossier, cela me rappelle des souvenirs. C'est une cause qui remonte à la fin des années 1970. Je vous parle de mémoire mais il s'agit d'une poursuite intentée par madame Blouin au nom de l'Internationale, Compagnie d'Assurance de Montréal contre des courtiers individuels et les compagnies de ces courtiers. Cette cause concerne des avances de commission payées par le mari de madame Blouin alors qu'il était le responsable de la compagnie, de son vivant.

Après son décès, madame Blouin s'accapara la responsabilité de l'entreprise et vérifia les dossiers et les contrats. Elle trouvait que ces commissions n'auraient pas dû être payée parce qu'il y a eu à ce moment-là ce qu'elle prétend être ce que l'on appelle du «switching», c'est-à-dire que des contrats de cette compagnie ont été référés à d'autres entreprises. C'est ce qui a amené Les Artisans dans le dossier.

Madame Blouin a eu, de mémoire, gain de cause contre les courtiers qui ont fait faillite individuellement. Contre ces gens elle a eu aussi des ententes parce qu'il y a eu des demandes conventionnelles étant donné que ces gens ne pouvaient pas effectivement poursuivre leurs activités, même s'ils avaient des permis d'assureurs. Aux Artisans, on a prétendu que l'on avait accepté des dossiers d'assurance. On a eu ce que l'on appelle un bref de tierce saisie. On a fait des déclarations à la Cour qui remontent après la fusion. Ce dossier a donc pris naissance avant 1981. Après 1981...

**Le sénateur Frith:** Une tierce saisie?

**Me Sauvé:** C'est exact. Après 1981, notre comptable en chef a fait une déclaration négative eu égard à cette tierce saisie.

**[Traduction]**

pany and some other company or individual, I'm not sure which.

Could you enlighten the members of the Committee about this litigation?

**Mr. Shooner:** I can't shed a great deal of light because I don't know a great deal about it myself.

I can tell you that I'm pretty surprised, because we just heard about it ourselves. I know Mrs. Blouin personally, and she did tell me she had a legal dispute with Cooperants but I have to say that I've been with Cooperants since March 1983, or almost five years now, and in all the time I've been there nobody has ever mentioned such a suit. There has never been any legal action on the matter, or anything else, except a conversation I had with Mrs. Blouin in the lobby of a Montreal hotel when I first joined Cooperants five years ago.

Apart from that I've never heard anything about this situation. I checked with Mr. Sauvé, who could perhaps give you further details. But for myself, I'm learning about it, like you. I'm not familiar with this suit, I've heard nothing about it for five years. It's suddenly popped up today and I'm quite startled.

**Senator Cogger:** Perhaps then Mr. Sauvé or Mr. Zigby could tell us something further about it?

**Mr. Pierre D. Sauvé, Vice-President for Corporate, Legal and Recording Services:** I've been with Cooperants for more than thirteen years, so when I heard references to this case they stirred up memories. The case goes back to the late 1970s. It involved—and I'm speaking from memory—a suit brought by Mrs. Blouin on behalf of International Insurance of Montreal against certain individual brokers and the companies they were with, over commission advances paid to them by Mrs. Blouin's deceased husband, who before his death had been in charge of International.

After his death Mrs. Blouin took over the company and went through the files and the contracts. She found that the commissions should not have been paid because at the time, she claimed, "switching" had been going on—that is, International's contracts had been referred to other companies. That's what brought Les Artisans into the case.

Mrs. Blouin, as I recall, won her case against the brokers, and they filed individually for bankruptcy. She also had agreements against these people because there were contractual demands given that these people couldn't really pursue their activities even if they had had insurer licences. It was claimed that Les Artisans had accepted insurance cases. A writ of what is known as third-party seizure was brought. Statements were made to the Court that go back before the merger. The matter started before 1981. After 1981...

**Senator Frith:** Third-party seizure?

**Mr. Sauvé:** That's right. After 1981, our chief accountant made a statement of denial regarding the seizure.



*[Text]*

Ils n'ont jamais contesté la déclaration négative de notre comptable responsable et contrôleur de l'entreprise.

Cette dernière procédure remonte au-delà de quatre ou cinq ans. Vérification faite, après avoir pris connaissance que madame Blouin intervenait dans le dossier, j'ai vérifié auprès du plumeur de la Cour à Montréal. Les avocats du temps sont toujours inscrits au dossier et il n'y a pas eu substitution de procureurs. On attend toujours des procédures eu égard à cette déclaration négative. Alors le dossier dort depuis au moins cinq ans.

**Le sénateur Cogger:** Cela fait cinq ans qu'il n'y a pas eu de procédure?

**Me Sauvé:** Cela fait cinq ans qu'il n'y a rien eu dans ce dossier.

**Le sénateur Cogger:** Il n'y a pas eu de procédure utile?

**Me Sauvé:** Non, il n'y a pas eu de procédure. Il n'y a jamais eu de jugement contre Les Artisans ou Les Coopérants depuis. Nous étions impliqués strictement comme tiers saisis.

**Le sénateur Cogger:** Maintenant, selon votre opinion en tant qu'avocats ou celle de maître Zigby, le projet de loi S-14, même s'il devait être adopté à brève échéance, est-il de nature à mettre en péril les droits ou les recours de madame Blouin?

**Me Sauvé:** Absolument pas. Madame Blouin est toujours, à ce que l'on sache, représentée par un bureau d'avocats de Montréal. S'il y a lieu, les procédures vont suivre leur cours. Il n'y a pas eu de reprise d'instances.

**Le sénateur Cogger:** Alors elle pourrait continuer sans interruption sa poursuite ou réactiver le dossier déjà devant la Cour contre la compagnie, sous la loi du Québec?

**Me Sauvé:** Il n'y a aucun problème. Ces mêmes recours vont être maintenus et si elle veut les exercer elle aura entière liberté à le faire.

**M. Shooner:** D'ailleurs ses recours sont contre Les Artisans qui eux sont prolongés maintenant, suite à la fusion par les nouveaux Coopérants. Cela n'a rien changé dans la procédure.

C'est donc quelque chose qui est préalable même à la formation de la compagnie actuelle qui s'appelle La Société mutuelle d'Assurance-vie, Les Coopérants. Cela a été fait contre Les Artisans. Alors la fusion n'a pas dérangé la situation.

Comme maître Sauvé vient de le dire, il n'y a eu aucune procédure depuis que je suis aux Coopérants et légalement nous n'y avons jamais été impliqués. C'est une tierce saisie. Je ne vois pas comment le fait que cette entreprise maintenant demande une charte provinciale puisse y changer quoi que ce soit.

La fusion en soi n'a rien changé. Alors, pourquoi est-ce que le fait que l'on soit sous la gouverne d'une loi fédérale ou provinciale changerait quelque chose? Cela ne change absolument rien dans le débat.

**Le sénateur Cogger:** Je voudrais seulement poser une question à la lumière de l'intervention du sénateur Buckwold. Vous voyez que l'on a quelquefois raison de craindre la traduction.

Vous nous dites, maître Sauvé, que cette société a vu saisir entre ses mains des fonds que madame Blouin prétendait lui

*[Traduction]*

They never contested this declaration by our accountant who was comptroller of the business.

This latter proceeding goes back more than four or five years. After I checked, once I learned Mrs. Blouin was interested in the matter, I checked with the Clerk of the Court in Montreal. The same lawyers are still involved in the case, the attorneys haven't changed. We're still waiting for proceedings to be taken over the statement of denial. So for at least five years the case has been in suspended animation.

**Senator Cogger:** For five years there have been no proceedings?

**Mr. Sauvé:** There have been no developments in the case for five years.

**Senator Cogger:** No appropriate proceedings?

**Mr. Sauvé:** None. There has never been a ruling against Les Artisans or Cooperants since. We were involved strictly through the third-party seizure.

**Senator Cogger:** In your opinion as a lawyer, or in Mr. Zigby's opinion, is the nature of Bill S-14, which should be passed shortly, such that it endangers Mrs. Blouin's rights or recourse?

**Mr. Sauvé:** Absolutely not. Mrs. Blouin is still, as far as we know, represented by a law firm in Montreal. If necessary, the proceedings will follow their course. There hasn't been any resumption of legal proceedings so far, though.

**Senator Cogger:** So she could continue her suit without any interruption, or reactivate her case against the company under Quebec law?

**Mr. Sauvé:** No problem at all. Those recourses will still be available, and if she wishes to exercise them, she will be entirely free to do so.

**Mr. Shooner:** In fact her suit against Les Artisans is now extended because of the merger with the new Cooperants. The merger made no difference to the legal proceedings.

This is something that antedates even the formation of the existing Society, which is Cooperants, Mutual Life Insurance Society. The original suit was brought against Les Artisans. So the merger changed nothing.

As Mr. Sauvé has just said, nothing has happened during the whole time I've been with Cooperants. We've never been involved. It was a third-party seizure. I don't see how the fact that the enterprise in question is now applying for a provincial charter could make any difference.

The merger didn't make a difference, so why should being under federal or provincial law make any difference? It really has no bearing on the debate.

**Senator Cogger:** I would just like to put a question in light on Senator Buckwold's remarks. You can see that we sometimes have reason to be concerned about the translation.

What you're saying, Mr. Sauvé, is that money was to be seized from your company, money that Mrs. Blouin claimed



[Text]

étaient dûs par des tiers et la société a déclaré, elle, ne pas devoir d'argent. Est-ce que c'est exact?

**Me Sauvé:** Ce n'est pas tout à fait exact. La déclaration de tierce saisie était eu égard au montant que l'on aurait pu être appelé à payer à ces courtiers qui avaient un contrat avec Les Coopérants ou Les Artisans dans le temps.

Évidemment, les montants ont été retenus. Notre comptable a fait la déclaration négative en disant qu'effectivement aucun montant avait été payé et que l'on ne devait aucun montant à ces gens-là. Au contraire, il a prétendu, avec raison, dans sa déclaration que des montants ont été perdus par Les Artisans à l'époque.

**Le sénateur Cogger:** Et cette déclaration de votre comptable qui dit que Les Coopérants, Société Mutuelle d'Assurance-vie ne doit rien à ces gens-là, n'a pas depuis les derniers cinq ans a été mise en doute ou contestée?

**Me Sauvé:** Aucune procédure n'a été intentée par les avocats de madame Blouin eu égard à cette déclaration négative.

**Le sénateur Cogger:** D'accord.

**Le sénateur Flynn:** De toute façon, je pense que ceci peut confirmer que la corporation est continuée avec son passif et son actif, sans que les créanciers éventuels ou passés ne soient affectés.

**Me Sauvé:** C'est très juste.

**Le sénateur Flynn:** Je pense que monsieur Du Plessis peut confirmer que cela ne change rien.

**M. Du Plessis:** C'est continué comme si elle avait été constituée en vertu des lois du Québec.

**Le sénateur Flynn:** Alors, cela ne change rien et n'affecte qui que ce soit à cet égard. C'est toujours la même situation.

**Le sénateur Frith:** En passant, est-ce qu'il y a une procédure selon laquelle on peut, comme l'on dit en droit commun, présenter une péremption d'instance?

**Me Sauvé:** Oui, sénateur, une péremption d'instance. Je dois vous dire que les questions d'aujourd'hui vont nous y faire penser mais, nous n'avons pas pris de procédure de péremption d'instance encore.

**Senator Buckwold:** I would agree with the chairman that if this lady has asked to be heard and it could be done very quickly without undue delay, then we should hear her. It is the responsibility of the committee to give her an opportunity to state whatever it is that is bothering her.

**The Chairman:** Are there any further questions for the witnesses? If not, I would ask Mr. McIsaac to make his comments.

**Mr. Donald A. McIsaac, Director, Life Insurance Division, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:** Madam Chairman, we are here at the request of the senators and at the invitation of the company. Mr. Poznanski, my associate, advised you in the case of Alliance Exportation. Our concern in these matters is to ensure that the will of the policyholders is being carried out. Indeed, Senator Cogger's questions were along those same lines.

[Traduction]

was owed to her by third parties. But your company said it didn't owe that money. Is that right?

**Mr. Sauvé:** Not quite. The declaration of third-party seizure involved an amount that we could have been called upon to pay to those brokers who had a contract with Cooperants, or Les Artisans at the time.

Obviously the moneys were kept back. Our accountant made a declaration denying that any money had been paid and asserting that we didn't in fact owe anything to those people. On the contrary : he claimed in his statement, and rightly, that the moneys in question had been lost by Les Artisans.

**Senator Cogger:** And this statement by your accountant to the effect that Cooperants, Mutual Life Insurance Society didn't owe anything to these people has never in the past five years been challenged or contested?

**Mr. Sauvé:** Mrs. Blouin's lawyers have never initiated any legal proceedings with regard to our accountant's statement.

**Senator Cogger:** All right.

**Senator Flynn:** In any case, I think this may confirm that the Society has continued, with its assets and liabilities, without its past or future creditors being affected.

**Mr. Sauvé:** That's a very fair summing-up.

**Senator Flynn:** I think Mr. du Plessis can confirm that this didn't change anything.

**Mr. du Plessis:** The Society continued as if it had originally been set up under Quebec law.

**Senator Flynn:** So nothing has changed and no one is affected in that regard. It's still the same situation.

**Senator Frith:** Just in passing, is there a procedure whereby you could apply for what is known in common law as "extinction of an action"?

**Mr. Sauvé:** Yes, Senator, extinction of an action. I must say today's questions will make us think about that possibility, but so far we have not in fact applied for extinction.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis d'accord avec la présidente pour dire que, si cette dame a demandé à être entendue et que cela peut se faire sans retarder indûment le processus, nous devrions l'entendre. Il incombe au Comité de lui donner l'occasion de nous faire part de ce qui l'inquiète.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres questions pour les témoins? Sinon, je demande à M. McIsaac de nous faire ses observations.

**M. Donald A. McIsaac, directeur, Division de l'assurance-vie, Bureau du Surintendant des institutions financières du Canada:** Madame la présidente, nous sommes ici aujourd'hui à la demande des sénateurs et à l'invitation de la société. Mon collègue, M. Poznanski, vous a conseillé en ce qui concerne le cas d'Alliance Exportation. Notre préoccupation dans les affaires de ce genre est de nous assurer que l'on respecte la volonté des assurés. C'est d'ailleurs dans ce sens que le sénateur Cogger a posé ses questions.

[Text]

We have here the case of a company which has virtually 90 per cent or more of its owners in the Province of Quebec. From all of the evidence we have been able to gather, they pronounced themselves unanimously in favour of this action, of this return, if you want, to Quebec jurisdiction. So we have no objection to that action taking place. I believe that would be the position of our office.

**Senator Frith:** And who are you?

**Mr. McIsaac:** I am with the Office of the Superintendent of Financial Institutions here in Ottawa.

**Senator Cogger:** Mr. McIsaac, you have heard the testimony of Mr. Shooner and his associates as to the status of this matter in connection with Madam Blouin and the International Life Insurance Company. Are you personally familiar with the facts of this situation?

**Mr. McIsaac:** I had an opportunity to look into the matter a number of years ago. It has been quite awhile since I looked at the file. My recollection, though, is that Mr. Sauvé has accurately described the situation. I think it was called a seizure before judgment, a third-party seizure or something like that. I understand that it involved some commission that may have been payable to certain agents against whom International Life had received a judgment.

**Senator Cogger:** So to the best of your recollection Mr. Sauvé's recital of the facts is accurate.

**Mr. McIsaac:** That is correct. As I said, I have not looked at the file for some time. It was still in the era of the artisans when we looked at the matter. I should advise the committee that our purpose in looking at this case was simply to ensure that there were no breaches of the federal insurance acts involved in any of these transactions. The case between International and the artisans at the time was really a private matter and not one for our attention.

**The Chairman:** If there are no further questions, and if honourable senators concur, I suggest that we adjourn with the understanding that we will bring the matter back as quickly as possible. I will see that it is done within the next couple of weeks, so that we can draw our conclusions.

**Senator Cogger:** I think we should hear Madam Blouin in the interests of justice, equity and so on. I think we should press for her to appear rather promptly. I know the law firm in Montreal which represents her. It is a substantive law firm with perhaps 35 to 40 lawyers. Surely the fact that one gentleman is out of the country ought not to stop the whole process which these petitioners started quite some time ago.

**The Chairman:** I shall certainly pass the message along, and I think it is fair that we try to conclude the matter as soon as possible.

**Senator Frith:** For the purpose of our record, and without in anyway questioning the validity of the opinion given by Mr. Sauvé as to the effect of this application on the litigation

[Traduction]

Nous avons ici le cas d'une société qui a au moins 90 p. 100 de ses propriétaires dans la province de Québec. D'après tout ce que nous avons pu savoir, ceux-ci se sont prononcés à l'unanimité en faveur de cette action, ce retour, si vous voulez, sous les lois du Québec. Alors, nous n'avons aucune objection à y opposer. C'est ce que je crois être la position de notre Bureau.

**Le sénateur Frith:** Et vous représentez qui?

**M. McIsaac:** Je représente le Bureau du Surintendant des institutions financières, ici à Ottawa.

**Le sénateur Cogger:** M. McIsaac, vous avez entendu le témoignage de M. Shooner et de ses collègues sur l'état du litige mettant en cause Mme Blouin et l'Internationale, Compagnie d'Assurance-vie. Avez-vous une connaissance personnelle de cette affaire?

**M. McIsaac:** J'ai eu l'occasion de me pencher sur ce dossier il y a plusieurs années, et je ne l'ai pas revu depuis. Cependant, autant que je me rappelle, M. Sauvé a bien décrit la situation. Je crois qu'il y a eu ce qu'on appelle une saisie avant jugement ou une tierce saisie, ou quelque chose du genre. Si je comprends bien, il y aurait eu quelque commission payable à certains agents contre qui l'Internationale aurait obtenu un jugement.

**Le sénateur Cogger:** Ainsi, autant que vous vous rappelez, la version des faits qu'a donnée M. Sauvé est exacte.

**M. McIsaac:** Oui. Comme je l'ai dit, il y a un certain temps que je n'ai pas revu le dossier. La société Les Artisans existait toujours quand nous avons examiné la question. Je tiens à préciser que, quand nous avons examiné cette affaire, c'était uniquement pour nous assurer qu'aucune des transactions en cause n'avait été faite en violation des lois fédérales relatives aux assurances. Le litige qui opposait alors l'Internationale et Les Artisans était en réalité une question privée dont nous n'avions pas à nous occuper.

**La présidente:** S'il n'y a pas d'autres questions et que les honorables sénateurs sont d'accord, je propose que nous levions la séance, étant convenus de revenir à cette question le plus tôt possible. Je veillerai à ce que cela se fasse dans les deux prochaines semaines pour que nous puissions tirer nos conclusions.

**Le sénateur Cogger:** Je crois que nous devrions entendre M<sup>me</sup> Blouin dans l'intérêt de la justice, de l'équité et de tous ces autres principes. J'estime que nous devrions la presser de comparaître le plus tôt possible. Je connais la firme d'avocats montréalaise qui la représente. Je sais qu'il s'agit d'une firme importante, qui compte peut-être de 35 à 40 avocats. Le fait qu'un d'eux soit à l'étranger n'est sûrement pas une raison suffisante pour retarder tout le processus que ces demandeurs ont entrepris il y a déjà un certain temps.

**La présidente:** Je ne manquerai pas de transmettre le message, et je crois que l'équité exige que nous essayions d'en arriver le plus tôt possible à une conclusion relativement à cette affaire.

**Le sénateur Frith:** Il pourrait être utile, aux fins du compte rendu, et sans pour autant mettre en doute le bien-fondé de l'opinion émise par M. Sauvé quant à l'effet de cette demande



## [Text]

referred to, it might be good to have on record, or perhaps in a memo from Mr. du Plessis, something confirming this fact, simply because the opinion provided to us was done so by counsel for the applicant. I am not questioning it at all—I totally agree with it—but I think, for purposes of our record, it would be good to have an opinion to that effect, and it would be useful to have Madam Blouin appear.

The committee adjourned.

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-53, to amend the Supreme Court Act and to amend various other Acts in consequence thereof, met this day at 5 p.m. to give consideration to the bill.

**Hon. Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We are pleased to have with us again, Mr. Iacobucci from the Department of Justice.

**Mr. Frank Iacobucci, Deputy Minister, Department of Justice:** Madam Chairman, honourable senators, I am pleased to have this opportunity to address the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs as the committee commences its examination of Bill C-53. With me is Mr. Howard Bebbington who is counsel on criminal and family law policy and who was actively involved in the work relating to this bill.

At the outset I would like to convey the appreciation of my minister to honourable senators for the expeditious manner in which Bill C-53 has been considered in the Upper Chamber. It is just over three weeks since the bill was passed by the House of Commons. I would also like to say that careful consideration has been given to the statements that were made at the time Bill C-53 received second reading in the Senate. As Senator Nurgitz noted at second reading, a great deal was said during the House of Commons debate about the outstanding contribution made by the men and women who serve on the Supreme Court of Canada. While one cannot pay too much tribute to the highest court of our land, perhaps it will suffice for me to say that our Supreme Court is deserving of the highest respect and praise for its relentless pursuit of justice in the resolution of the fundamental questions it is called upon to decide. Indeed, it was with this in mind that the amendments before you were brought forward, in order to assist the court to maintain its tradition of excellence as it addresses the increasingly complex and difficult questions that are coming before it.

Madam Chairman, from my reading of the statements made at second reading in the Senate and during the debates in the House of Commons, I believe that it is fair to say that no one takes issue with the amendment proposed in clause 13 of the bill, that the court be given the legislative authority to assign counsel to unrepresented accused. Indeed, the new provision is itself a matter of basic fairness and extends to the Supreme Court a power that provincial courts of appeal have possessed for some time under section 611 of the Criminal Code. Provi-

## [Traduction]

sur le litige en question, d'obtenir une déclaration ou peut-être une note de M. du Plessis pour confirmer cette opinion, et cela, uniquement parce qu'elle nous a été fournie par l'avocat du demandeur. Je ne veux pas la mettre en doute, loin de là, mais je crois qu'il faudrait la confirmer aux fins du compte rendu, et je crois aussi qu'il serait utile d'entendre M<sup>me</sup> Blouin.

La séance est levée.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui a été saisi du projet de loi C-53, modifiant la Loi sur la Cour suprême et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, se réunit aujourd'hui à 17 heures pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Nous sommes heureux d'accueillir encore une fois M. Iacobucci, du ministère de la Justice.

**M. Frank Iacobucci, sous-ministre, ministère de la Justice:** Madame la présidente, honorables sénateurs, c'est pour moi un honneur de pouvoir m'adresser au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles dans le cadre de son examen du projet de loi C-53. Vous voyez avec moi M. Howard Bebbington, qui s'occupe de la politique en matière de droit criminel et de droit de la famille et qui a participé de près aux travaux relatifs à ce projet de loi.

Je tiens tout d'abord à transmettre aux honorables sénateurs les remerciements du ministre de la Justice pour la promptitude avec laquelle la Chambre haute a étudié le projet de loi C-53. Il y a à peine trois semaines qu'il a été adopté par la Chambre des communes. Je tiens également à vous dire que nous avons pris bonne note des observations qui ont été faites lorsque le projet de loi a été adopté en deuxième lecture au Sénat. Comme l'a fait remarquer le sénateur Nurgitz à l'étape de la deuxième lecture, il a beaucoup été question au cours du débat à la Chambre des communes de l'énorme dette de reconnaissance que nous devons aux hommes et aux femmes qui siègent à la Cour suprême du Canada. Certes, on ne saurait trop rendre hommage à notre tribunal de plus haute instance, mais je me contenterai de dire que la Cour suprême mérite tout notre respect et toute notre admiration pour les efforts inlassables qu'elle déploie au nom de la justice dans la résolution des questions fondamentales qu'elle est appelée à décider. C'est d'ailleurs dans cet esprit que les modifications dont vous êtes saisis ont été proposées, afin d'aider la Cour à poursuivre sa tradition d'excellence dans l'examen des questions de plus en plus complexes et difficiles sur lesquelles elle est appelée à se prononcer.

Madame la présidente, si j'en juge par les déclarations qui ont été faites à l'étape de la deuxième lecture au Sénat et pendant le débat à la Chambre des communes, je ne crois pas me tromper en disant que personne ne s'oppose à la modification proposée à l'article 13 du projet de loi, voulant que la Cour soit habilitée de par la loi à désigner un avocat pour agir au nom d'un accusé qui autrement ne serait pas représenté. Cette nouvelle disposition relève du principe de la simple justice en conférant à la Cour suprême un pouvoir que les cours d'appel pro-



*[Text]*

sion is made for the litigating Attorney General to assume the cost if legal aid is not granted, and for the assigned counsel's fee to be scrutinized by the Registrar of the Court if there is a dispute over the fee.

I take it, as well, Madam Chairman, that there is general agreement with the amendments proposed to remedy current difficulties with the time periods for bringing appeals and applications for leave to appeal. These amendments will provide more reasonable and practicable time limits for bringing appeals and applications for leave to appeal.

In response to concerns about security and the cost of transporting inmates to proceedings before the court, a new provision of the Criminal Code, proposed by clause 13 of the bill, provides that an appellant in custody who is represented by counsel will not be entitled, as of right, to be present at an appeal or at preliminary or incidental proceedings. Madam Chairman, in addition to the obvious concern about security when dangerous inmates are transferred from across the country to attend proceedings before the court, the cost of such transfers, which I am advised is in the neighbourhood of \$15,000 per inmate, is of real concern. The change proposed by this amendment is balanced by the fact that provision is made for the court, or a judge thereof, to grant leave to attend. It is also worth noting that this amendment is modelled on section 615 of the Criminal Code which similarly restricts the right of an inmate to attend proceedings before a Provincial Court of Appeal.

Madam Chairman, I understand that during second reading, Senator Frith expressed an interest in hearing more about the proposal in clause 1, that the court be given the discretion to deliver judgments by depositing them with the Registrar. Perhaps I should start by making it clear that under this amendment, the court may deliver a judgment either in open court or by depositing it with the Registrar; that decision is left to the court and can be made on a case-by-case basis.

Under the present law, the court must deliver judgment in open court in every case and a majority of the judges who heard the appeal must be present for the delivery of judgment.

**Senator Frith:** Can an application be made asking that it be done in open court?

**Mr. Iacobucci:** Right now, under the present law, it is mandatory.

**Senator Frith:** Yes, I understand that.

**Mr. Iacobucci:** So there would be no provision now for making an application, and no provision is made in the law. However, I suppose that one could presumably ask at the termination of argument for judgment to be made, although there is no provision in the law for it.

Therefore, under the present law, the court must deliver judgment in open court in every case, and a majority of the

*[Traduction]*

vinciales possèdent depuis déjà un certain temps en vertu de l'article 611 du Code criminel. Cet article prévoit que, lorsque l'accusé ne bénéficie pas de l'aide juridique, le procureur peut assumer ses frais juridiques, et il prévoit également l'intervention du registraire dans tout différend relatif aux honoraires de l'avocat désigné.

Je présume également, Madame la présidente, que les modifications visant à remédier aux problèmes actuels relatifs aux délais prévus pour les appels et les demandes d'autorisation d'appel recueillent l'assentiment général. Ces modifications fixent des délais plus raisonnables et réalistes à cette fin.

Pour tenir compte des inquiétudes relatives à la sécurité et au coût du transfert des détenus qui doivent comparaître devant la Cour, l'article 13 du projet de loi ajoute une nouvelle disposition au Code criminel en vertu de laquelle l'appelant qui est sous garde et qui est représenté par un avocat n'a pas forcément le droit d'être présent lors de l'audition de l'appel ou lors des procédures préliminaires ou accessoires à l'appel. Madame la présidente, outre le problème évident de sécurité qui se pose lorsque des détenus dangereux sont transférés de régions éloignées du pays pour assister aux procédures, la coût de ces transferts, qui d'après ce qu'on me dit se situerait autour de 15 000 \$ par détenu, est une source d'inquiétude réelle. Pour faire contrepoids à cette modification, il est également prévu que la Cour suprême ou un de ses juges peut autoriser l'appelant à être présent. Il convient par ailleurs de noter la similitude de cette nouvelle disposition avec l'article 615 du Code criminel, qui restreint de même le droit de l'appelant qui est sous garde d'assister aux procédures devant la cour d'appel provinciale.

Madame la présidente, il semble qu'à l'étape de la deuxième lecture, le sénateur Frith a exprimé le désir d'obtenir des précisions au sujet de la proposition contenue dans l'article 1, qui laisse à la Cour le choix de rendre son jugement en le déposant auprès du registraire. Il convient tout d'abord de préciser qu'en vertu de cette modification, la Cour peut rendre son jugement soit en le prononçant en audience publique soit en le déposant auprès du registraire; c'est la Cour qui détermine pour chaque cas les modalités du prononcé du jugement.

Aux termes de la loi actuelle, pour chaque cas qu'elle entend, la Cour doit rendre son jugement en audience publique, et la majorité des juges qui ont entendu l'appel doivent être présents pour le prononcé du jugement.

**Le sénateur Frith:** Peut-on présenter une demande pour que le jugement soit rendu en audience publique?

**Mr. Iacobucci:** Sous le régime de la loi actuelle, cette façon de procéder est obligatoire.

**Le sénateur Frith:** Oui, je comprends cela.

**Mr. Iacobucci:** Il n'y aurait donc pas de disposition dans la nouvelle loi prévoyant la possibilité de présenter une telle demande. Cependant, je suppose que l'on pourrait toujours demander que le jugement soit rendu à la clôture des arguments, même si la loi ne dispose pas expressément en ce sens.

Par conséquent, aux termes de la loi actuelle, la Cour doit rendre son jugement en audience publique pour chaque cas

*[Text]*

judges who heard the appeal must be present for the delivery of judgment. A great deal of time is spent in convening the court for the delivery of judgment and the fact that the court must be convened to deliver judgment can cause unnecessary delay for litigants who are awaiting judgment.

In short, Madam Chairman, this amendment is designed to save time and prevent unnecessary delay in the delivery of judgments by allowing the court to deliver judgment by deposit in appropriate cases. At the same time, the amendment will allow the court to deliver judgment in open court where, for reasons of public importance or otherwise, the judgment warrants it. Before leaving this point I would note that, in its report, the Canadian Bar Association Committee on the Supreme Court of Canada, describes this change as "highly desirable".

The Supreme Court Act currently requires that all applications to the Supreme Court of Canada, for leave to appeal, receive an oral hearing before a three-member panel of the court. In the last eight years the court has heard something like 400 to 500 of these applications per year. During this period the success rate of these applications has varied from a high of 29 per cent to a low of 16 per cent. On average the percentage granted over these years is approximately 24 per cent.

Clearly, Madam Chairman, the court has been spending a considerable amount of time hearing applications which do not have what it takes to obtain leave to appeal to the Supreme Court of Canada. Statistics also show that over the last four years between 40 and 50 per cent of the applications have been decided on the Bench at the conclusion of the oral hearing. This suggests that in 40 to 50 per cent of the cases the oral hearings did not raise matters requiring the court's further consideration.

Madam Chairman, it is my submission that a significant number of applications for leave could be determined on written materials alone, without any diminution in the quality of the court's consideration and with a substantial saving in the court's time—time that could be devoted to other matters. Accordingly the amendment proposed in clause 4 of the bill provides that applications for leave to appeal may be determined on the written submissions of the parties in any case where it is clear from the written submissions that an oral hearing is not needed. This amendment is designed to allow the court to decide applications for leave without oral hearings in those cases where it is clear that leave to appeal should be granted and also where it is clear that leave to appeal should be denied. In all other cases an oral hearing will be held.

During proceedings before the house Legislative Committee which studied Bill C-53, my minister tabled a package of statistics demonstrating the need for this proposed amendment. The figures I have already referred to come from that material. With your permission, Madam Chairman, I should like to table this material for the consideration of committee members. I understand that this material has already been dis-

*[Traduction]*

qu'elle entend, et la majorité des juges qui ont entendu l'appel doivent être présents pour le prononcé du jugement. On perd beaucoup de temps à convoquer les juges pour le prononcé du jugement, et cela peut retarder inutilement le processus pour les parties qui attendent le jugement.

Bref, Madame la présidente, cette modification vise à gagner du temps et à empêcher que le prononcé ou jugement soit retardé inutilement, la Cour ayant la possibilité de rendre son jugement en le déposant auprès de registraire lorsqu'elle le juge approprié. Elle permet par ailleurs à la Cour de rendre son jugement en audience publique lorsque, pour des raisons notamment d'importance publique, les circonstances l'exigent. Avant de passer à un autre point, je tiens à signaler que, dans son rapport, le Comité de la Cour suprême du Canada, de l'Association du Barreau canadien, se dit d'avis qu'il s'agit là d'une modification des plus souhaitables.

À l'heure actuelle, la Loi sur la Cour suprême exige que toutes les demandes d'autorisation d'appel présentées à la Cour suprême du Canada soient entendues par trois de ses juges. Au cours des huit dernières années, la Cour a entendu chaque année quelque 400 ou 500 demandes d'autorisation d'appel. Le taux de succès de ces demandes a été d'autant peu que 16 p. 100, et il n'a pas dépassé 29 p. 100. En moyenne, le pourcentage de réussite pendant cette période a été d'environ 24 p. 100.

De toute évidence, Madame la présidente, la Cour consacre beaucoup de temps à l'audition de demandes qui ne présentent tout simplement pas les qualités voulues pour que le demandeur soit autorisé à interjeter appel à la Cour suprême du Canada. Les statistiques des quatre dernières années indiquent par ailleurs que, dans 40 à 50 p. 100 des cas, la décision a été rendue dès la conclusion de l'audience. Il en ressort donc que, dans 40 à 50 p. 100 des cas, aucun point n'a été soulevé lors de l'audience qui aurait mérité un examen plus approfondi.

Madame la présidente, je soutiens que, dans bien des cas, la Cour pourrait décider du bien-fondé des demandes d'autorisation d'appel en se fondant uniquement sur les arguments écrits, sans que la qualité de son jugement en souffre aucunement et que la Cour y gagnerait beaucoup de temps qu'elle pourrait consacrer à d'autres questions. Par conséquent, la modification proposée à l'article 4 du projet de loi prévoit que la Cour peut juger les demandes d'autorisation d'appel en se fondant uniquement sur les conclusions écrites des parties lorsqu'il est clair, d'après ces conclusions écrites, que la demande ne justifie pas la tenue d'une audience. Cette modification vise à permettre à la Cour de se prononcer sur les demandes d'autorisation d'appel sans tenir d'audience lorsqu'il est clair que la demande justifie la tenue d'une audience ou encore qu'elle ne la justifie pas. Dans tous les autres cas, la Cour tiendrait une audience.

Le ministre de la Justice a déposé devant le Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-53 un ensemble de statistiques montrant la nécessité d'adopter la modification proposée. Les chiffres dont je viens de faire état sont tirés de ces documents. Si vous le permettez, Madame la présidente, je veux déposer devant le Comité ces documents qui, d'après ce que je comprends, ont déjà été distribués aux membres. Je suis sûr



[Text]

tributed. I am sure that these figures will answer any remaining questions about the need for this amendment.

I have already referred to the work of the Canadian Bar Association Committee on the Supreme Court of Canada. At page 55 of its report the committee expressly endorses the leave application proposal. If I may be permitted to quote briefly from the report, the committee goes on to say about the amendment:

Not only will the Bill C-53 proposal save hearing time for the Court, it will spare the parties much of the cost of an application for leave. . . . the Committee is satisfied that Bill C-53 is a desirable reform that ought to be proceeded with now.

That excerpt appears at pages 55 and 56 of the report.

Finally, Madam Chairman, I would like to spend a few minutes on a proposal that is not in the bill. When Bill C-53 was introduced in the House of Commons it contained a series of amendments that were designed to eliminate certain appeals as of right in the Criminal Code and other statutes. As an aside, and in answer to the question posed by Senator Frith at second reading, I would note that these amendments would not have affected the appeal as of right granted by the Criminal Code with respect to writs of habeas corpus. Be that as it may, after carefully considering various thoughtful representations made on this matter, the minister decided to withdraw the amendments that would have eliminated these appeals as of right. This change to the bill was accomplished during the house Legislative Committee proceedings. I raise this matter now, Madam Chairman, only to make it clear that the bill before you makes no change to the present law with respect to appeals as of right.

**Senator Frith:** Not even for habeas corpus?

**Mr. Iacobucci:** Not at all, no. In conclusion, Madam Chairman, Bill C-53 is motivated by a concern about the dramatic increase in recent years in the demands on the court, particularly with respect to the complexity and importance of the matters that are coming before it. This bill responds to the view that the court's time, which I am sure all would agree is a limited and precious resource, must be properly allocated to matters of national importance. Some of the amendments in the bill are designed to provide the court with the tools necessary to manage its heavy workload. At the same time, the bill addresses issues of fairness, security and the need for a more workable appeal process.

Madam Chairman and honourable senators, Bill C-53 will benefit litigants and counsel, and will assist the court in continuing to discharge its role as the final court of appeal for questions of fundamental, national importance. Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Iacobucci. Senator Frith?

[Traduction]

que les chiffres qu'ils contiennent permettront de répondre à tout doute qui pourrait subsister sur la nécessité de la modification.

J'ai déjà parlé de l'étude qui a été faite par le Comité de la Cour suprême du Canada, de l'Association du Barreau canadien. À la page 57 de son rapport, ce comité entérine expressément la proposition relative aux demandes d'autorisation d'appel. Permettez-moi de vous lire ce bref extrait:

La proposition du projet de loi C-53 ne sauvera pas seulement du temps d'audience à la Cour, elle épargnera aussi aux parties le plus gros des coûts des requêtes en autorisation . . . le Comité estime que le projet de loi C-53 constitue une réforme souhaitable que l'on doit mettre en marche dès maintenant.

Cet extrait figure aux pages 54 et 58 du rapport.

Enfin, Madame la présidente, je veux prendre quelques minutes pour discuter d'une proposition qui ne figure pas dans le projet de loi. Quand le projet de loi C-53 a été présenté à la Chambre des communes, il contenait diverses modifications visant à supprimer du Code criminel et d'autres lois certains appels de plein droit. Soit dit en passant, et pour répondre à la question qu'a posée le sénateur Frith à l'étape de la deuxième lecture, je vous signale que ces modifications n'auraient pas influé sur les appels de plein droit accordés par le Code criminel relativement aux ordonnances d'habeas corpus. Quoi qu'il en soit, après avoir examiné attentivement les diverses observations bien pensées qui lui ont été faites sur la question, le Ministre a décidé de retirer les modifications qui auraient supprimé le droit de présenter de tels appels. Le projet de loi a donc été modifié en ce sens pendant que le Comité législatif délibérait sur le sujet. Si je soulève la question maintenant, Madame la présidente, c'est uniquement pour bien préciser que le projet de loi à l'étude ne modifie aucunement la législation actuelle en ce qui concerne les appels de plein droit.

**Le sénateur Frith:** Même pas pour les ordonnances d'habeas corpus?

**M. Iacobucci:** Non, pas du tout. En conclusion, Madame la présidente, le projet de loi C-53 vise à remédier au problème dû à l'accroissement radical, ces dernières années, de la charge de travail de la Cour, notamment par suite de la complexité et de l'importance des questions dont elle est saisie. Il part du principe que le temps de la Cour, dont personne ne saurait nier qu'il constitue une ressource précieuse et limitée, doit être consacré judicieusement à des questions d'importance nationale. Certaines des modifications contenues dans le projet de loi sont destinées à donner à la Cour les moyens nécessaires pour gérer sa charge de travail considérable. Par la même occasion, le projet de loi vise aussi à répondre à des questions d'équité et de sécurité et à simplifier le processus d'appel.

Madame la présidente et honorables sénateurs, le projet de loi C-53 profitera aux parties et à leurs représentants juridiques, en même temps qu'il aidera la Cour à continuer à s'acquitter de son rôle en tant que tribunal de dernière instance pour les questions d'importance nationale et fondamentale. Merci, Madame la présidente.

**La présidente:** Merci, monsieur Iacobucci. Sénateur Frith?



[Text]

**Senator Frith:** Mr. Deputy Minister, I have just two areas of questioning, one of which is technical. I take it that where the matter rests is that there are still appeals as of right on matters of habeas corpus?

**Mr. Iacobucci:** Yes, there are.

**Senator Frith:** Considering your background in the law as an academic, as a professor, and as someone who is very well versed in all aspects of technical law and jurisprudence, I would like your reflections on a few matters. Have you read Franz Kafka's *The Trial*?

**Mr. Iacobucci:** Many years ago, I have.

**Senator Frith:** I do not know by what synaptic circuit my mind went to *The Trial*, but what concerns me is that there really is no recourse to whatever the Supreme Court of Canada decides, except a legislature to have the law changed. Of course, visibility did not exist for Joseph K. in *The Trial*, and he could never find out what he was accused of and what decisions were made about him. The combination of the fact that there is no recourse and the fact that the visibility is being somewhat reduced here is probably what makes me want some assurances, although I do not know what assurances you can give me.

What I am saying in another way, is that I do not think there is any doubt that the amendments proposed here are justified on the basis of the work of the court, are justified by the statistics you have filed, and, therefore, will make the work of the court, as it is, more efficient. Another solution would be to maintain all of the visibility and expand the court. Was that thought about?

**Mr. Iacobucci:** Madame Chairman, there have been a number of proposals over a period of time relating to the Supreme Court, including an intermediate court—indeed, that is a proposal by the Canadian Bar Association—including increasing the numbers of the members of the court, and including ways in which they conduct their hearings for leave.

A number of these proposals were considered in a general way. The question of the number of a court has now been dealt with in the constitutional accord, as you know, senator, where, in fact, the number of the court will be entrenched in the Constitution, as will its general statement as a court of general appeal for Canada. I can only say that a number of different proposals were considered in a general way, but it was felt best to come up with the proposals that are before you in terms of dealing with both current and evolving issues that are before the court.

I would like to comment on the question of visibility. I believe that great efforts were made by Chief Justice Bora Laskin to improve the visibility of the court. Indeed I believe those efforts have been continued very vigorously by Chief Justice Dickson. Alongside those efforts, there has also been an increased interest in the working of the court. This has obviously been brought about by the Charter, and I would suggest that that increased interest is not only by lawyers. One of the

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Monsieur le Sous-ministre, il y a seulement deux sujets sur lesquels je veux vous interroger, dont un qui est technique. Si je comprends bien, de la façon dont les choses se présentent, les appels de plein droit seront conservés pour les ordonnances d'habeas corpus?

**M. Iacobucci:** En effet.

**Le sénateur Frith:** Étant donné vos antécédents dans le domaine du droit en tant qu'universitaire, professeur et spécialiste de tous les aspects techniques du droit et de la jurisprudence, j'aimerais connaître vos vues sur quelques questions. Avez-vous lu *Le Procès* de Franz Kafka?

**M. Iacobucci:** Oui, je l'ai lu il y a bien des années passées.

**Le sénateur Frith:** Je ne sais pas par quel enchaînement d'idées j'en suis venu à penser au *Procès*, mais ce qui m'inquiète, c'est qu'il n'existe réellement aucun recours contre les décisions de la Cour suprême du Canada, si ce n'est de faire modifier la loi par une assemblée législative. Bien sûr, la transparence n'existait pas pour Joseph K. dans *Le Procès*; il n'arrivait jamais à découvrir ce dont il était accusé et quelles étaient les décisions qui avaient été prises à son sujet. C'est sans doute le fait qu'il n'existe pas de recours et qu'en même temps la transparence se trouve quelque peu réduite qui me pousse à rechercher des garanties, même si je ne vois pas quelles garanties vous pourriez me donner.

Autrement dit, je crois qu'il n'y a aucun doute que les modifications proposées ici sont justifiées compte tenu de la charge de travail de la Cour et des statistiques que vous avez déposées, et qu'elles permettraient par conséquent de rationaliser le travail de la Cour. Comme solution de rechange, on pourrait maintenir la transparence actuelle et élargir la Cour. A-t-on songé à cette possibilité?

**M. Iacobucci:** Madame la présidente, plusieurs propositions visant la Cour suprême ont été faites au fil du temps, notamment de créer un tribunal intermédiaire, comme le propose d'ailleurs l'Association du Barreau canadien, d'accroître le nombre des juges de la Cour et de modifier les modalités d'audition des demandes d'autorisation d'appel.

Un certain nombre de ces propositions ont été examinées de façon générale. La question de l'accroissement du nombre des juges a été tranchée par l'Accord constitutionnel, comme vous le savez, sénateur, puisque le nombre des juges sera dorénavant consacré dans la Constitution, tout comme son mandat en tant que cour d'appel générale pour le Canada. Tout ce que je puis dire, c'est que plusieurs propositions différentes ont été examinées de façon générale, mais qu'il a été décidé que les propositions dont vous êtes saisis constituaient la meilleure façon de régler les questions sur lesquelles la Cour est appelée à se prononcer et sur lesquelles elle devra se prononcer à l'avenir.

Je veux revenir à cette question de la transparence. Je crois que le juge en chef Bora Laskin a déployé des efforts considérables pour rendre la Cour plus transparente. Le juge en chef Dickson a lui aussi poursuivi vigoureusement les efforts en ce sens. Par ailleurs, on a assisté à un accroissement marqué de l'intérêt que suscite le fonctionnement de la Cour. C'est sûrement là une des conséquences de la Charte, et il me semble que cet intérêt accru ne se manifeste pas uniquement chez les

[Text]

most encouraging signs that I have seen, after spending 18 years in university legal education, was increased interest by disciplines other than law.

**Senator Frith:** I mentioned that in my intervention.

**Mr. Iacobucci:** I quite agree with the comment you made, Senator Frith. That interest, along with a greater interest in the working of the court by journalists, the press and the media, I am satisfied, on a personal basis, will ensure that the court and its visibility and the interest in its work, will not be diminished by these proposals—indeed, over the next while. It has a momentum of its own that I think is quite powerful.

**Senator Frith:** I think that is a good answer. Thank you.

**Senator Nurgitz:** Mr. Iacobucci, you referred to a report written by the Canadian Bar Association which indicates the approval of Bill C-53. I believe you said that not only will the Bill C-53 proposals save hearing time for the court, but it will spare the parties much of the cost of an application for leave. Had you continued reading you would have read that this could have the adverse effect of increasing the number of applications and that disposition of a much larger volume of applications could end up saving the court no time at all. I could keep on reading, and I agree that this is just speculation.

If I am a lawyer in Vancouver and I have lost a case before the appellant court in the province, then why not sit down and draft an application for leave with whatever form the argument takes? It seems to me, from the point of view of the legal business, that at that point most of your research work ought to have been done. I am now looking for help from practising lawyer friends on the committee, but no one is looking at me.

In that situation, there is a lot at stake, and why would you not take another couple of hours and draft an application for leave? Why not take one kick at the cat? You would not have to go to Ottawa or do all of the difficult things required in an application for leave. Why would you not take one kick at an application by preparation of two or three more documents? Will that not then lead to this kind of possible adverse effect?

**Mr. Iacobucci:** That is a fair question. My reaction is that there is that risk. I do not think it will be a long-standing problem. It may be an initial problem. I would suggest that first and foremost we have to rely on the integrity of counsel. I place a lot of stock and value on that, and I think we have to under our system.

**Senator Frith:** There is also a question of intelligence, that they do not get into a "cry wolf" situation, that they keep pouring them in and the court just starts ignoring them.

[Traduction]

avocats. Un des signes les plus encourageants que j'aie vus après avoir passé 18 ans dans le milieu des études juridiques universitaires, c'est l'intérêt accru manifesté par les autres disciplines.

**Le sénateur Frith:** C'est justement ce que j'ai dit dans mon intervention.

**M. Iacobucci:** Je suis entièrement d'accord avec vous sur ce point, sénateur Frith. Cet intérêt, de même que l'intérêt accru manifesté par les journalistes de la presse et des autres médias pour le fonctionnement de la Cour, garantira à mon avis que ni la valeur ni la transparence de la Cour ni l'intérêt pour son travail ne se trouveront diminués par ces propositions et n'en souffriront pas non plus à plus long terme. Il existe un puissant élan en ce sens.

**Le sénateur Frith:** Voilà une excellente réponse. Merci.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur Iacobucci, vous avez parlé d'un rapport dans lequel l'Association du Barreau canadien dit approuver le projet de loi C-53. Si je ne m'abuse, vous avez dit que non seulement les dispositions du projet de loi C-53 permettraient à la Cour de gagner du temps, mais elles réduiraient considérablement les frais relatifs à présentation d'une demande d'autorisation d'appel pour les parties en cause. Si vous aviez poursuivi votre lecture, vous auriez pu lire qu'il pourrait aussi en résulter l'effet contraire, en ce sens que le nombre de demandes pourrait augmenter et que, par suite de cette augmentation de sa charge de travail, la Cour pourrait ne pas gagner de temps du tout. Je pourrais continuer à lire un peu plus loin, et je conviens que c'est là pure conjecture.

Supposons que j'exerce le métier d'avocat à Vancouver et que j'aie perdu une cause devant la cour d'appel provinciale; pourquoi ne prendrais-je pas le temps de rédiger une demande d'autorisation d'appel en me fondant simplement sur les arguments déjà avancés? Il me semble que la plus grande partie des recherches juridiques auraient déjà été faites à cette étape. Je cherche ici l'appui de mes collègues avocats parmi les membres du Comité, mais personne ne veut rencontrer mon regard.

Étant donné l'importance de l'enjeu, pourquoi ne prendrais-je pas quelques heures pour rédiger une demande d'autorisation d'appel? Pourquoi ne ferais-je pas une dernière tentative? Je n'aurais pas à me rendre à Ottawa ni à entreprendre toutes les démarches complexes liées à la présentation d'une demande d'autorisation d'appel. Pourquoi ne tenterais-je pas un dernier effort en rédigeant deux ou trois documents de plus? Est-il possible que le résultat soit alors contraire à l'effet escompté?

**M. Iacobucci:** C'est là une question légitime, à laquelle je réponds qu'il existe effectivement un tel risque. Je ne crois pas que cela crée des problèmes à long terme, mais il pourrait bien y en avoir au début. Je soutiens pour ma part qu'il faut miser, d'abord et avant tout, sur l'intégrité des avocats. J'y accorde moi-même beaucoup d'importance, et je crois que cela est nécessaire dans un système comme le nôtre.

**Le sénateur Frith:** C'est aussi une question d'intelligence. Car si les avocats criaient trop souvent au loup et que la Cour était submergée de demandes, elle pourrait commencer à s'en désintéresser.



[Text]

**Mr. Iacobucci:** That is right. If the courts say, "Here comes another one of these Iacobucci's specials . . ."

**Senator Nurgitz:** I was going to say Royce Frith.

**Mr. Iacobucci:** I think I have made a point by saying that I hope, over time, this would have a monitoring effect.

**Senator Frith:** I remember the story about George Walsh. He was on three appeals in a row before the Court of Appeal. When the third one came up, the court said to him, "Mr. Walsh, do you appeal all your cases?" He said, "No, my lord, only the ones I lose."

**Senator Nurgitz:** If both parties asked for their judgment to be given in open court, it is still a matter for the court to determine if it is a matter of public interest, and only in that circumstance would they give it in open court.

**Mr. Iacobucci:** That is correct.

**Senator Nurgitz:** On this question of the court's having the jurisdiction to appoint counsel, do many cases come that far or to that point where there is no counsel?

**Mr. Iacobucci:** No. In fact, there are very few cases. However, we wanted to make sure that it was covered in the legislation.

**Senator Frith:** One of the legal advisors from the library has passed me a note. I think it is worthwhile having this on the record. I asked about visibility, and the advisor says that she believes judgments go on line to computers across the country from the time they are pronounced. So there is an "electronic visibility", as she calls it.

**Mr. Iacobucci:** That is quite right.

**Senator Doyle:** I have one question from those of us who are not learned. We have always assumed that all of the things that the court did were valuable. We are now faced with cases that are complex, difficult and time consuming, so that, if we believe in the act, we have to say, "Well, some of the things that they have been doing are not all that valuable, or could be done in a shorter amount of time, or with some help from here and there." Perhaps that is a good and sensible solution. But we have no guarantee that the complexity of cases before them, particularly constitutional questions, will not mount and mount. We will have to come back from time to time and again say that some of the things they are now doing are not all that important, while we make room for these terribly complex things, which I am quite certain those who are learned in the law will produce for us, particularly with the Constitution. Where do we go from here, sir?

**Mr. Iacobucci:** Again it is a question which troubles all of because any time we are make a change in an institution as important as the Supreme Court of Canada the question is: Well, what are the next steps in this evolution? I cannot begin

[Traduction]

**M. Iacobucci:** Vous avez raison. Si les juges commençaient à dire: «Voici une autre de ces demandes à la Iacobucci . . .»

**Le sénateur Nurgitz:** J'allais dire «à la Royce Frith».

**M. Iacobucci:** Ce que j'ai voulu dire, c'est que j'espère qu'avec le temps il en résulterait un certain effet de contrôle.

**Le sénateur Frith:** Je me rappelle le cas de ce George Walsh qui avait présenté trois appels de suite à la cour d'appel. Au troisième appel, le juge lui a dit: «Monsieur Walsh, portez-vous en appel toutes les causes que vous défendez?» Ce à quoi il a répondu: «Non, Monsieur le Juge, seulement celles que je perds.»

**Le sénateur Nurgitz:** Même si les deux parties demandaient que le jugement soit rendu en audience publique, il serait laissé à la discrétion de la Cour de déterminer s'il s'agit d'une question d'intérêt public, et c'est seulement si elle décidait dans l'affirmative qu'elle rendrait son jugement en audience publique.

**M. Iacobucci:** Exactement.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour ce qui est du pouvoir conféré à la Cour de désigner un avocat, arrive-t-il souvent que les appelants qui se rendent jusqu'à cette instance ne soient pas représentés par un avocat?

**M. Iacobucci:** Non, cela se produit très peu souvent en réalité. Cependant, nous voulions nous assurer de prévoir cette possibilité dans la loi.

**Le sénateur Frith:** Une des conseillères juridiques de la bibliothèque m'a transmis un message que je voudrais voir consigner au compte rendu. En ce qui concerne la question que j'ai posée sur la transparence, elle dit que, d'après ce qu'elle en sait, les jugements sont transmis en direct à tous les ordinateurs du pays dès qu'ils sont prononcés. Il existe donc une «transparence électronique», comme elle dit.

**M. Iacobucci:** Elle a tout à fait raison.

**Le sénateur Doyle:** J'ai une question à poser de la part de ceux parmi nous qui ne sommes pas aussi versés en la matière. Nous avons toujours supposé que tout ce que faisait la Cour avait de la valeur. Or il se trouve maintenant qu'elle est saisie de questions complexes, difficiles et accaparantes, de sorte que, si nous souscrivons au principe de la mesure législative, il nous faut dire: «Eh bien, certaines de ses activités ne sont pas si importantes que cela ou pourraient être réalisées en moins de temps ou encore avec l'aide de tel ou tel service.» La solution proposée est peut-être raisonnable et sensée. Mais nous n'avons aucune garantie que la complexité des questions dont la Cour est saisie, notamment des questions constitutionnelles, n'ira pas en s'accroissant. Il nous faudra donc revenir périodiquement et dire encore une fois que certaines de ses activités ne sont pas si importantes que cela, de façon qu'elle puisse se consacrer davantage aux questions très complexes que ne manqueront pas de soulever les spécialistes du droit, notamment en ce qui concerne la Constitution. Où cela nous mènera-t-il, Monsieur?

**M. Iacobucci:** Encore une fois, c'est une question qui nous préoccupe tous, puisque, dès qu'on cherche à modifier une institution aussi importante que la Cour suprême du Canada, il faut se demander: Eh bien, quelle sera la prochaine étape dans



*[Text]*

to predict what that will be. If we look at the highest courts in other countries, it comes back to managing the time as effectively as possible. That is the commodity that is invaluable.

How do we manage that? I suppose we will always have to be on the alert to ensure that the time of the court, the time of counsel before the court, and the time of officials and so on before the court is also sensitized to that valuable commodity, namely, time—not, however, on a pure efficiency expert basis so that the values that are implicit in the administration of justice are lost by some sort of overly scientific approach.

It is a phenomenon, Senator Doyle, that is taking place in the highest courts across the democracies. We have to watch each other's experience and try to gain from each other's experience in ensuring that time and management of the courts' time is effectively implemented and administered.

I know that when one looks at the jurisprudence of the court, one can see in the 1970s the change to national questions of importance. That was a fundamental change that was made. It may mean that as time passes there will be proposals for other courts to take up some of the work that was formerly done by the Supreme Court of Canada. This does not mean that it is unimportant, but that as law and society evolves there are greater demands put on the highest court to take on a role that is different from previous courts.

In a long-winded way, I am saying that one has to watch this. It is an evolution which has been gradual; I think it has been sensible. It has not been one that has been quickly fashioned or impulsively designed. I agree with the premise of your question, which is that we have to keep our eye on it.

**Senator Doyle:** I have a final question. I assume from what you have said that not too far down the road we might be facing a new bill, including those things that have been deleted from this bill.

**Senator Nurgitz:** The "as of right" appeals.

**Mr. Iacobucci:** In fact, the appeals "as of right" have been about for five or six years, so they are not large consumers of time. It was in that context, as well as the commonsense views that were expressed, that the minister felt it was worthwhile to retain the appeals as of right.

**Senator Doyle:** I do not disagree with their being deleted, although I wonder why they were there, that is all.

**Senator Flynn:** With regard to the possibility raised by Senator Nurgitz of an increase in the number of petitions for leave to appeal, I think the statistics which you have produced indicate that the rate of success has been decreasing gradually over the years. I attribute that to the fact that the number of petitions has also decreased. People have changed their hopes of—

**Mr. Iacobucci:** Success.

*[Traduction]*

cette évolution? Je ne peux même pas commencer à prédire ce que cela pourrait être. Si l'on en juge par les tribunaux d'instance supérieure d'autres pays, cela revient à la question de gérer le temps de la Cour le plus efficacement possible. Ce qui est précieux, c'est le temps.

Or comment faire pour bien le gérer? Je suppose qu'il nous faudra toujours être sensibles, tant du point de vue de la Cour que de celui des avocats et des fonctionnaires, au fait que le temps est un bien précieux. Il ne faudrait pas cependant que la recherche de l'efficacité passe par une approche trop scientifique de manière à compromettre les valeurs implicites dans l'administration de la justice.

Le même phénomène se produit dans les tribunaux d'instance supérieure de toutes les démocraties, sénateur Doyle. Il nous faut surveiller ce qui se passe dans les autres pays et tâcher d'en tirer des leçons pour nous assurer de bien gérer le temps de la Cour.

Quand on examine la jurisprudence de la Cour, on se rend compte qu'à partir des années 70, elle a commencé à s'occuper surtout de questions d'importance nationale. Ce fut là un changement fondamental. Ainsi, les autres tribunaux pourraient être appelés avec le temps à assumer certaines des fonctions de la Cour suprême du Canada. Ce n'est pas que ces fonctions manquent d'importance, mais, au fur et à mesure que le droit et la société évoluent, on s'attend de plus en plus à ce que le tribunal d'instance supérieure joue un rôle différent de celui qui lui était réservé auparavant.

Tout cela pour dire qu'il faut surveiller la situation de près. L'évolution a été graduelle, et à mon avis, elle s'est faite de façon sensée. Ce nouveau rôle n'a pas été façonné ou conçu de manière impulsive. Je suis d'accord avec vous sur l'essentiel de votre question, à savoir qu'il nous faut surveiller cette évolution de près.

**Le sénateur Doyle:** J'ai une dernière question à poser. Je suppose, d'après ce que vous avez dit, qu'avant trop longtemps nous pourrions être saisis d'un nouveau projet de loi contenant les dispositions qui ont été supprimées du présent projet de loi.

**Le sénateur Nurgitz:** Les appels «de plein droit».

**M. Iacobucci:** En réalité, les appels «de plein droit» existent depuis cinq ou six ans, et ils ne consomment pas beaucoup de temps. C'est en tenant compte de cela, de même que des arguments très sensés qui ont été exprimés à cet égard, que le Ministre a décidé qu'il serait opportun de conserver les appels de plein droit.

**Le sénateur Doyle:** Je ne m'oppose pas à ce qu'on les ait supprimés, mais je me demande simplement pourquoi on les avait inclus à l'origine.

**Le sénateur Flynn:** En ce qui concerne l'accroissement possible du nombre de demandes d'autorisation d'appel qu'a soulevé le sénateur Nurgitz, je crois que les statistiques dont vous nous avez fait part indiquent que le taux de réussite semble diminuer graduellement au fil des ans. J'attribue cela au fait que le nombre de demandes a également diminué. Les gens ont modifié leurs espoirs de...

**M. Iacobucci:** Succès.

[Text]

**Senator Flynn:** So that if the court continues in the same vein of refusing leave to appeal—that same rhythm or even increasing it—the practice of sending petitions only for the faint hope of obtaining leave will not continue.

Do you think that with the time saved by the court it may again be the last general court of appeal in Canada? For the last five years since the Charter the court has seldom entertained appeals on questions outside of the Charter. In any event, the proportion is small. It has been my experience—and I think the experience of many others—that you have little chance of obtaining leave in matters outside of the Charter, or not involving the Constitution, or some other aspect.

**Senator Frith:** You just need to read the law reports.

**Senator Flynn:** Yes.

**Mr. Iacobucci:** There is no question, Senator Flynn, that the preponderance of cases is in the public law areas: criminal law, constitutional law and administrative law. In the areas of private law, the courts seem to have stated quite clearly that if there is a question of national importance in a private law area they will hear it.

**Senator Flynn:** They never defined "national importance."

**Mr. Iacobucci:** No; that is quite right. My own feeling is that they will continue to exercise that jurisdiction with respect to civil cases of national prominence, of national importance.

**Senator Flynn:** But more so with the time saved?

**Mr. Iacobucci:** This point is made by outstanding lawyers in the country. They say, "Look, we must have the opportunity to use the Supreme Court of Canada for these kinds of important cases."

**Senator Frith:** Especially to settle matters.

**Mr. Iacobucci:** That is right, to settle matters of disputes, say, between the Court of Appeal of British Columbia or the Court of Appeal of Ontario. If there are opposite decisions, or decisions which appear to be in conflict, that has been a natural case for the court to grant a hearing and indeed, to grant leave. I see that continuing; I think that is an important role for the court to continue.

**Senator Frith:** Just to sidetrack, I had an application for leave which was what I, and many, thought was an important point of law to be settled; but it was a private matter. It turned out that throughout the proceedings one of the lawyers in the case kept a constitutional question alive. He got fairly short shrift in the trial and in the court of appeal, but, because it was still there, it was used as a lever—

**Mr. Iacobucci:** Yes; that is a good point.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Alors, si la Cour continue à refuser les demandes avec la même fréquence, ou si elle accroît son taux de refus, il est peu probable que l'on continue à présenter des demandes quand les possibilités de réussite sont si minimes.

Croyez-vous que, grâce au temps qu'elle épargnera la Cour pourra encore une fois devenir la dernière instance d'appel au Canada? Au cours des cinq dernières années depuis l'adoption de la Charte, la Cour a étudié très peu de questions qui ne concernaient pas la Charte. En tout cas, la proportion de ces questions était très faible. D'après mon expérience—et d'après celle de beaucoup d'autres aussi—on n'a guère de chances d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel relativement à des questions qui ne concernent pas la Charte ou la Constitution ou quelque autre aspect semblable.

**Le sénateur Frith:** On n'a qu'à lire les recueils de jurisprudence.

**Le sénateur Flynn:** En effet.

**M. Iacobucci:** Il ne fait aucun doute, sénateur Flynn, que la grande majorité des causes concernent le droit public: droit criminel, droit constitutionnel et droit administratif. Pour ce qui est du droit privé, les tribunaux semblent avoir dit très clairement que, s'il y a une question d'importance nationale qui touche le droit privé, il sont disposés à l'entendre.

**Le sénateur Flynn:** Ils n'ont jamais défini ce qu'il fallait entendre par «importance nationale».

**M. Iacobucci:** Non, vous avez parfaitement raison. Pour ma part, je crois qu'ils continueront à exercer leur compétence en ce qui concerne les causes civiles d'importance ou d'intérêt national.

**Le sénateur Flynn:** D'autant plus qu'ils auront plus de temps à y consacrer?

**M. Iacobucci:** Voici ce que disent les plus éminents avocats du pays: «Écoutez, il nous faut pouvoir recourir à la Cour suprême du Canada pour ces causes d'importance prépondérante.»

**Le sénateur Frith:** Surtout pour régler des questions.

**M. Iacobucci:** Oui, pour régler des questions en litige, mettons, entre la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et la Cour d'appel de l'Ontario. Les décisions contradictoires, ou les décisions qui sont considérées comme telles, relèvent naturellement de la compétence de la Cour, qui accepte généralement d'entendre ces causes et d'accorder l'autorisation d'interjeter appel. Je présume qu'il continuera à en être de même, et j'estime qu'il s'agit là d'un rôle important pour la Cour.

**Le sénateur Frith:** Si vous me permettez cet à-côté, j'ai moi-même présenté une demande d'autorisation d'appel qui, à mon avis et à l'avis de bien d'autres personnes, soulevait un important point de droit, mais il s'agissait d'une question privée. Or, pendant tout le temps qu'a duré la procédure, un des avocats concernés se reportait sans cesse à une question constitutionnelle. Il n'a guère été tenu compte de cette question au tribunal de première instance ou la cour d'appel, mais parce qu'elle n'était pas encore réglée, elle a servi de levier...

**M. Iacobucci:** Oui, vous soulevez là un point intéressant.



[Text]

**Senator Frith:** Finally the court said, "Okay, if you are coming before us on a constitutional point, you might as well come on everything else too. That does not change Senator Flynn's point that there was still this predominant interest in matters of constitutional law.

**Senator Lewis:** I was interested in the matter of the delivery of the opinion of the judges. I notice that the Canadian Bar Association has recommended that the act be amended to provide that all judgments be rendered not later than one year after the hearing date. I presume that the judgment is probably the sum, one might say, of all of the opinions of the judges who hear the case.

Let us suppose that several of the judges do not deliver their judgments. Perhaps I am missing something, but there is no compulsion, is there, upon them to do so?

**Mr. Iacobucci:** The intent of this, senator, was to allow the court a discretion to deposit the judgment or to recite the judgment. The judgment is the bottom line and the judges find for the plaintiff or the defendant.

**Senator Lewis:** That is after the opinions have been filed?

**Mr. Iacobucci:** Yes, but the discretion is given to them by this bill. They will have to do one or the other.

**Senator Lewis:** My point is that there is no compulsion on the judges actually to file a judgment. Suppose that one or some of them do not. At what point would that judgment be entered?

**Senator Flynn:** That never happens.

**Senator Frith:** Are you talking about a judgment or reasons for judgment?

**Senator Lewis:** Reasons for judgment, because the judgment could not be entered until the reasons are filed. That presumes that all of the reasons are filed.

**Mr. Iacobucci:** Under the present law in the Supreme Court Act, there is no mandatory provision that the Supreme Court of Canada shall deliver a judgment.

**Senator Lewis:** That is my point.

**Mr. Iacobucci:** But I have not heard of any case wherein the Supreme Court of Canada, or, indeed, any court, did not deliver a judgment, except in the case of a judge who died in office.

**Senator Lewis:** I know of an occasion where this happened in a provincial court. There was a lot of criticism of the court because one of three appeal judges did not and would not file his judgment. He was very dilatory. Eventually the other two judges filed their judgments. This went on and on and on, and there was quite a public outcry. This is a situation that probably has not arisen, but it could arise. I simply wondered if it should be given attention. I presume that is what the Canadian Bar Association had in mind, that there would be some provision that judges should render their reasons within one year.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Les juges de la Cour ont fini par dire: «Bon, si vous vous présentez devant nous sur une question constitutionnelle, autant entendre vos arguments sur toutes les autres questions en litige. Il reste, comme l'a fait remarquer le sénateur Flynn, que la Cour s'occupe avant tout de questions de droit constitutionnel.

**Le sénateur Lewis:** Je m'intéresse pour ma part à la question du prononcé du jugement. Je vois que l'Association du Barreau canadien a recommandé que la loi soit modifiée de façon que tous les jugements soient rendus au plus tard un an après la date d'audition de la cause. Je présume que le jugement constitue, si je peux m'exprimer ainsi, une synthèse des avis de tous les juges qui ont entendu la cause.

Supposons que plusieurs des juges ne rendent pas leur jugement. Je n'ai peut-être pas bien compris, mais rien ne les oblige à le faire, n'est-ce pas?

**M. Iacobucci:** Le but visé, sénateur, est de donner à la Cour le pouvoir discrétionnaire de déposer son jugement ou de le prononcer en audience publique. En dernière analyse, c'est le jugement qui compte et le fait que les juges donnent gain de cause au demandeur ou à l'intimé.

**Le sénateur Lewis:** C'est-à-dire après que les avis ont été déposés?

**M. Iacobucci:** Oui, mais le projet de loi leur donne un pouvoir discrétionnaire à cet égard. Il leur faudra opter pour l'une ou l'autre façon de procéder.

**Le sénateur Lewis:** Là où je veux en venir, c'est que rien n'oblige les juges individuels à déposer leur jugement. Supposons qu'un ou plusieurs d'entre eux ne le fassent pas. À quel moment le jugement serait-il enregistré?

**Le sénateur Flynn:** Cela ne se produit jamais.

**Le sénateur Frith:** Parlez-vous du jugement ou des motifs du jugement?

**Le sénateur Lewis:** Des motifs du jugement, puisque le jugement ne peut pas être enregistré tant que les motifs n'ont pas été déposés. Cela suppose que tous les motifs soient déposés.

**M. Iacobucci:** Telle qu'elle est énoncée à l'heure actuelle, la Loi sur la Cour suprême n'oblige aucunement la Cour suprême du Canada à rendre un jugement.

**Le sénateur Lewis:** Justement.

**M. Iacobucci:** Mais je n'ai jamais entendu parler d'un cas à l'égard duquel la Cour suprême du Canada, voire n'importe quel autre tribunal, n'ait pas rendu de jugement, sauf par suite de la mort inopinée d'un de ses juges.

**Le sénateur Lewis:** J'ai eu connaissance que cela se soit produit dans le cas d'une cause entendue par une cour provinciale. Cette cour d'appel a été sévèrement critiquée parce qu'un des trois juges refusait de déposer son jugement. Ce dernier faisait traîner les choses en longueur. Les deux autres juges ont fini par déposer leur jugement. Tous ces atermoiements ont soulevé un tollé de protestations. C'est le genre de chose qui ne s'est probablement pas produit par le passé, mais qui pourrait se produire. Je me demandais simplement s'il ne faudrait pas envisager cette possibilité. Je présume que c'est ce à quoi pensait l'Association du Barreau canadien quand elle a proposé



[Text]

Although they say "judgment", I think it is probably "reasons for judgment" that they mean.

**Senator Frith:** Can they file judgments and indicate that the reasons will follow later?

**Mr. Iacobucci:** They can do that, but I think what the Bar had in mind was this: There was a concern that some judgments are not rendered within one year. The proposal was that the court should do that, but it is not a proposal that the court must render a judgment, as such. The time involved in rendering judgments is the concern. In other words, the Bar Association was not concerned about a compulsion on the court as much as a time limit placed on the court.

**Senator Lewis:** But would the appeal be nullified in such a case? Would the case have to be heard again?

**Mr. Iacobucci:** It does get difficult to conduct a meaningful sanction in such a case.

**Senator Lewis:** We do not know what goes on behind the scenes, but it may be that sometimes these delays are caused by one judge who is not doing his part. Nine judges sit on the bench of the Supreme Court of Canada, and if one does not prepare his reasons, the case will be held up.

**Mr. Iacobucci:** I think that the Canadian Bar Association's proposal was that if the judgments were not filed within a year, the case could be re-argued. Again, however, I wonder who is punished by that proposal.

**Senator Frith:** The forgotten man is the client.

**Senator Nurgitz:** In more recent times the Canadian Judicial Council has been far more effective than ever before in our history, has it not?

**Mr. Iacobucci:** I think it has become much more active and dynamic a body in terms of its function. I think the Supreme Court of Canada would be pleased to see these reforms enacted in order to give it the time it would need to try to be as prompt as it can be about the judgments.

**The Chairman:** If there are no further questions, honourable senators, shall I report this bill without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I thank Mr. Iacobucci for appearing here today.

Just for the record, I want to advise honourable senators that a symposium is being held in Montreal starting November 29 and continuing for three days thereafter. This is an international symposium discussing international law and procedures with respect to refugees. I have discussed this matter with Senator Nurgitz and we have agreed, subject to senators' approval, to send members of our committee and staff to the symposium. It will cover all aspects of the law that concern us in Bills C-55 and C-84. Senator Hébert has agreed to go because he has taken a great interest in the refugee legislation and happens to be right in Montreal. We have decided to send Kate Dunkley and Margaret Young, our two staff people,

[Traduction]

que les juges soient tenus d'exposer les motifs de leur jugement dans un délai d'un an. Bien que le terme utilisé soit «jugement», il s'agit sans doute des «motifs du jugement».

**Le sénateur Frith:** Ont-ils la possibilité de déposer leur jugement et d'indiquer que les motifs seront exposés par la suite?

**M. Iacobucci:** Ils ont effectivement cette possibilité, mais je crois que ce qui préoccupait le Barreau, c'était que certains jugements ne sont pas rendus dans un délai d'un an. Le but de la proposition était d'obliger la Cour à rendre un jugement dans un délai d'un an, et non pas de l'obliger à rendre un jugement comme tel. C'est la question du délai qui est à l'origine de la proposition. Autrement dit, l'Association du Barreau canadien ne voulait pas tant obliger la Cour à rendre un jugement que lui fixer un délai maximal pour ce faire.

**Le sénateur Lewis:** Mais l'appel serait-il alors annulé en pareil cas? Faudrait-il qu'il soit entendu de nouveau?

**M. Iacobucci:** Il est en effet difficile de trouver une sanction appropriée en pareil cas.

**Le sénateur Lewis:** Nous ne savons pas ce qui se passe dans les coulisses, mais il se peut que le prononcé du jugement soit parfois retardé par un juge qui ne fait pas sa part. La Cour suprême du Canada est composée de neuf juges, et si l'un des neuf ne prépare pas ses motifs, le processus peut être retardé.

**M. Iacobucci:** Je crois que la proposition de l'Association du Barreau canadien était que, si le jugement n'était pas rendu dans un délai d'un an, la cause serait entendue de nouveau. Encore une fois, je me demande cependant qui est le plus durement touché par cette proposition.

**Le sénateur Frith:** C'est le client qui est laissé pour compte.

**Le sénateur Nurgitz:** Ces derniers temps, le Conseil canadien de la magistrature a été bien plus efficace qu'il ne l'a été dans toute notre histoire, n'est-ce pas?

**M. Iacobucci:** Je crois qu'il exerce ses fonctions de façon bien plus active et dynamique. À mon avis, la Cour suprême du Canada serait heureuse que les mesures proposées soient adoptées afin de lui donner le temps de rendre ses jugements dans les meilleurs délais.

**La présidente:** S'il n'y a pas d'autres questions, honorables sénateurs, dois-je faire rapport de ce projet de loi sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Au nom du Comité, je tiens à vous remercier, monsieur Iacobucci, d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

Aux fins du compte rendu, je veux faire part aux honorables sénateurs d'un symposium qui se tiendra à Montréal le 29 novembre et les trois jours qui suivront. Il s'agit d'un symposium international sur des questions de droit international et de procédure relatives aux réfugiés. J'en ai discuté avec le sénateur Nurgitz, et nous sommes convenus, sous réserve de l'approbation des sénateurs, d'envoyer des membres de notre Comité et de notre personnel au symposium. On y traitera de toutes les questions de droit que suscitent pour nous les projets de loi C-55 et C-84. Le sénateur Hébert a accepté d'y assister parce qu'il s'intéresse de près à la législation sur les réfugiés et qu'il sera justement à Montréal. Nous avons également décidé

[Text]

because it will be interesting for them and they will be able to bring us a great deal of information.

I wanted to ask Senator Nurgitz if he felt that another member from the government side might like to attend. If so, I see no reason why he or she should not. We do not spend our money often or in great amounts. If a member of the government side would like to attend, I am sure that could be arranged.

**Senator Nurgitz:** I will undertake to canvass that matter.

**The Chairman:** I should add that the Library of Parliament has agreed to pick up part of the cost for one of our staff members to go to the symposium, so that although we will pay the greater amount, the Library of Parliament will defray some of the costs.

**Senator Nurgitz:** Will you be seeking a motion, Madam Chairman?

**The Chairman:** I would like a motion that two senators and two research officers be authorized to represent the committee at a human rights conference to be held in Montreal from November 29 to December 2, 1987.

**Senator Nurgitz:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** There is one other matter on which I should get your approval. It is with respect to the proposal that our committee do some travelling with regard to Bill C-55. Some tentative arrangements have been made. They are very tentative because all this has to be approved by the committee, the Senate, and the Internal Economy Committee. However, I wanted to give you some idea of the plan. We had thought that we would send a subcommittee and do things on an informal basis. I shall solicit the members of the committee to see who is available for part or all of the trip. I would simply like someone to move the following motion:

That the Chairman, by means of a report of Committee, seek authority from the Senate to adjourn from place to place within Canada for the purpose of hearing testimony on Bill C-55.

**Senator Frith:** And you are going to do this by subcommittee?

**The Chairman:** We were thinking in terms of five members and that we probably do not need the full entourage with us, which would make it easy to move from place to place.

**Senator Nurgitz:** The subcommittee would operate somewhat like the subcommittee which travelled with regard to the Parole Act. That subcommittee came back and reported on what it heard. There was no transcript, no Hansard reporters or interpreters. It is a far simpler, far less expensive, means, and we thought it worked very well.

[Traduction]

d'envoyer M<sup>mes</sup> Kate Dunkley et Margaret Young, deux membres de notre personnel, étant donné l'intérêt des questions qui seront discutées et le fait qu'elles pourront nous rapporter une foule de renseignements.

Je voulais demander au sénateur Nurgitz s'il était d'avis qu'il faudrait aussi envoyer un membre du parti au pouvoir, ce à quoi je ne verrais aucun inconvénient. Nous ne dépensons pas souvent et nous ne dépensons pas beaucoup non plus. Si un membre du parti au pouvoir voulait assister au symposium, je suis sûr que nous pourrions trouver les moyens de l'envoyer.

**Le sénateur Nurgitz:** Je m'en occuperai.

**La présidente:** Je veux aussi vous signaler que la Bibliothèque du Parlement a accepté d'assumer une partie des frais de déplacement d'un des membres de notre personnel, de sorte que, même si nous aurons à payer la majorité des dépenses, la Bibliothèque du Parlement en assumera une partie.

**Le sénateur Nurgitz:** Voulez-vous une motion à cet égard, Madame la présidente?

**La présidente:** Je voudrais que l'on propose que deux sénateurs et deux membres du personnel de recherche soient autorisés à représenter le Comité à une conférence sur les droits de la personne qui se tiendra à Montréal du 29 novembre au 2 décembre 1987.

**Le sénateur Nurgitz:** Je le propose.

**La présidente:** Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Il y a une question sur laquelle je devrais obtenir votre approbation. Il s'agit de la proposition voulant que notre Comité se déplace dans le cadre de son examen du projet de loi C-55. Un certain nombre de dispositions provisoires ont été prises. Il s'agit de dispositions très provisoires, puisque le tout doit être approuvé par le Comité, par le Sénat et par le Comité de la régie intérieure. Je veux toutefois vous donner une idée de ce qui est projeté. Nous prévoyons d'envoyer un sous-comité afin de simplifier les choses. Je m'informerai auprès des membres du Comité pour voir lesquels parmi vous seriez disponibles pour participer à une partie ou à la totalité des déplacements. Je demanderais à quelqu'un de bien vouloir proposer la motion suivante:

Que la présidente, au moyen d'un rapport du Comité, demande au Sénat l'autorisation de se déplacer dans différentes régions du Canada afin d'entendre des témoignages sur le projet de loi C-55.

**Le sénateur Frith:** Il s'agirait donc d'un sous-comité?

**La présidente:** Nous avons pensé d'envoyer cinq membres, et nous avons cru qu'il ne serait pas nécessaire de nous déplacer avec tout notre entourage, ce qui faciliterait les choses.

**Le sénateur Nurgitz:** Le sous-comité fonctionnerait un peu comme le sous-comité qui s'est déplacé dans le cadre de l'examen de la Loi sur les libérations conditionnelles. À son retour, ce sous-comité a fait rapport de ce qu'il avait entendu. Il n'y a pas eu de transcription, et il n'y avait pas de sténographe ni d'interprètes. C'est une façon de procéder bien plus simple et

[Text]

**The Chairman:** I gather we have to seek the permission of the full committee to travel and then appoint a subcommittee to represent the full committee.

**Senator Frith:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Then I will take it from here and try to put together a proposal which the committee will approve.

The committee adjourned.

[Traduction]

bien moins coûteuses, et elle nous semble avoir donné de très bons résultats.

**La présidente:** D'après ce que je comprends, il nous faut d'abord faire approuver les déplacements par le Comité plénier, puis nommer un sous-comité pour représenter le Comité.

**Le sénateur Frith:** Je le propose.

**La présidente:** Les sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Je me chargerai donc de préparer une proposition qui pourrait être soumise au Comité.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From Les Coopérants:*

Mr. Pierre Shooner, President;  
Dr. Pierre Sauvé, Vice-President, "Affaires corporatives,  
contentieux et secrétaire";  
Mr. Jean-Paul Zigby, Counsel.

### *From the Department of Justice:*

Mr. Frank Iacobucci, Deputy Minister;  
Mr. Howard H. Bebbington, Counsel, Criminal and Family  
Law Policy.

### *From the Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada:*

Mr. Donald A. McIsaac, Director, Life Insurance Division.

### *De Les Coopérants:*

M. Pierre Shooner, président;  
M. Pierre Sauvé, vice-président, Affaires corporatives, con-  
tentieux et secrétaire;  
M. Jean-Paul Zigby, conseiller juridique.

### *Du ministère de la Justice:*

M. Frank Iacobucci, sous-ministre;  
M. Howard H. Bebbington, avocat, section de la politique et  
de la modification du droit en matière familiale.

### *Du Bureau du surintendant des institutions financières du Canada:*

M. Donald A. McIsaac, directeur, Division de l'assurance-  
vie.





Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, November 19, 1987

Le jeudi 19 novembre 1987

**Issue No. 44**

**Fascicule n° 44**

**Eighteenth proceedings on:**

**Dix-huitième fascicule concernant:**

Consideration of Bill C-84, "An  
Act to amend the Immigration  
Act, 1976 and the Criminal Code  
in consequence thereof"

L'étude du Projet de loi C-84, «Loi  
modifiant la Loi sur l'Immigration  
de 1976 et apportant des  
modifications corrélatives au Code  
criminel»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*  
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Haidasz
Cochrane	Hébert
Cogger	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (or Frith)
Flynn	*Murray (or Doody)
Grafstein	Simard

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cochrane for that of the Honourable Senator Doyle. (*November 19, 1987*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman  
*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Haidasz
Cochrane	Hébert
Cogger	Lewis
Fairbairn	*MacEachen (ou Frith)
Flynn	*Murray (ou Doody)
Grafstein	Simard

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cochrane substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle. (*le 19 novembre 1987*).

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 19, 1987  
(55)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:35 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cochrane, Fairbairn, Flynn, Hébert, Lewis, Neiman and Nurgitz (7).

*Other Senators present:* The Honourable Senators Doyle, Gigantès and Spivak (3).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From Canada Employment and Immigration Commission Refugee Task Force:*

Mr. Raphael Girard, Director;

Mr. John Butt, Project Leader, Legislative Development.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Andrew N. Johnson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 NOVEMBRE 1987  
(55)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman, présidente.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cochrane, Fairbairn, Flynn, Hébert, Lewis, Neiman et Nurgitz (7).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Gigantès et Spivak (3).

*Aussi présentes:* De la Bibliothèque du Parlement: Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De la Commission de l'emploi et de l'immigration Canada, Groupe de travail sur les réfugiés:*

M. Raphael Girard, directeur;

M. John Butt, chef du projet de développement législatif.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-84, «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 19, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we welcome back to our committee Mr. Girard and Mr. Butt. Mr. Butt has been following our committee proceedings very closely and he is aware of the questions that have arisen. It would be useful, as we complete our hearings on Bill C-84, to try to clarify some of those questions.

In going through the text of the various hearings, the research assistants have been able to put together some of the more oft-repeated questions that arose. However, senators may have other questions to pose.

Perhaps, Senator Spivak would start the questioning.

**Senator Spivak:** My question touches upon the proposed changes in terms of the transfer of the responsibility of security risks from SIRC to the Federal Court. From what we have heard, it seems that one of the major reasons for the change is to try to speed up the process. There was also concern regarding the fact that the expertise gained by SIRC would be lost. There was a further concern about the kinds of limitations that may apply to a judicial tribunal.

What was the reason for changing from one body to another? What are the possible disadvantages of so doing?

**Mr. Raphael Girard, Director, Canada Employment and Immigration Commission Refugee Task Force:** I will ask Mr. Butt to supplement my answer on this point.

The question of the change from SIRC to a process of review of ministers' decisions by the Federal Court has come about because the combination of the SIRC and the cabinet process for assessment of security certificates had not produced any decisions since the coming into effect of that procedure, which I believe was in 1984.

**The Chairman:** Would you clarify that? Are you saying that no decisions whatsoever have been made with respect to any possible security risks?

**Mr. Girard:** As far as I am aware, there have been no decisions on cases currently pending. I think there have been five cases in point before the committee and some of them have been there for more than a year.

What people lose sight of is the fact that SIRC is not a decision-making body. It reviews the issue and makes a recommendation which is dealt with by the Governor in Council.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 19 novembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi C-84, modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

**Le sénateur Joan Neiman** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**Le sénateur Neiman:** Honorables sénateurs, nous accueillons de nouveau aujourd'hui MM. Girard et Butt. M. Butt a suivi nos délibérations de très près et il connaît bien les questions qui y ont été soulevées. Comme nous terminons nos audiences sur le projet de loi C-84, il serait utile que nous ayons des précisions sur certaines.

En relisant le compte rendu de nos séances, nos attachés de recherche ont dégagé les sujets qui ont été le plus souvent abordés. Toutefois, les sénateurs auront peut-être d'autres questions à poser.

Le sénateur Spivak a la parole.

**Le sénateur Spivak:** Je voudrais avoir des précisions au sujet de la nouvelle disposition visant à enlever la responsabilité de la sécurité au CSARS et à la confier à la Cour fédérale. D'après ce que nous avons entendu, il semble que l'une des principales raisons invoquées à l'appui de cette proposition est qu'elle accélérerait la procédure. Certains témoins se sont également dits préoccupés par le fait que les connaissances et l'expérience acquises par le CSARS seraient perdues. D'autres témoins s'inquiétaient des contraintes auxquelles un tribunal judiciaire peut être assujéti.

Pour quelle raison a-t-on enlevé cette responsabilité au CSARS pour la confier à un autre organisme? Quels inconvénients cette mesure pourrait-elle présenter?

**M. Raphaël Girard, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, Groupe de travail sur les réfugiés:** Lorsque j'aurai répondu, je demanderais à M. Butt de préciser ma réponse.

Si l'on a enlevé cette responsabilité au CSARS pour instituer un processus de révision des décisions ministérielles par la Cour fédérale, c'est parce que la combinaison des deux aux fins de l'évaluation des attestations de sécurité n'avait permis de prendre aucune décision depuis l'entrée en vigueur de cette procédure, qui remonte, sauf erreur, à 1984.

**La présidente:** Pourriez-vous préciser, s'il-vous-plaît? Êtes-vous en train de nous dire qu'aucune décision n'a été prise en ce qui concerne le risque que pouvaient représenter les réfugiés pour la sécurité publique?

**M. Girard:** Pour autant que je sache, aucune décision n'a été prise dans les dossiers actuellement à l'étude. Je crois que le CSARS est actuellement saisi de cinq cas et qu'il étudie certains d'entre eux depuis plus d'un an.

On a oublié le fait que le CSARS n'est pas chargé de prendre des décisions. Il examine chaque question et fait une recommandation dont l'application est laissée à la discrétion du gouverneur en conseil.

[Text]

**Senator Spivak:** Could you tell me what section of the act relates to that?

**Mr. John Butt, Project Leader, Legislative Development, Canada Employment and Immigration Commission Refugee Task Force:** It comes under section 39 of the present Immigration Act.

**Senator Spivak:** What clause of the bill relates to that?

**Mr. Butt:** Clauses 3 and 4.

**The Chairman:** Are you saying that since 1984 there have been only five cases of possible security risk? Are you saying that SIRC is holding up the process?

**Mr. Girard:** I am saying that the combination of the processes between SIRC and the cabinet has not produced timely decisions.

**Senator Fairbairn:** Does cabinet deal with this or is it dealt with by the cabinet committee on securities?

**Mr. Butt:** I could not say precisely how it is handled in cabinet. The act requires a decision by the Governor in Council. Whether the full cabinet or a committee of cabinet considers these cases, I could not say.

**The Chairman:** I understand there has not been a refugee case referred to SIRC since 1984; is that so?

**Mr. Girard:** I cannot answer that today. I would have to take that as notice and give you a written response.

**The Chairman:** I gather we are getting this information from the house legislative committee. This was presented before the house legislative committee when Mr. Atkey was a witness there.

I think it is important, in making the kind of statement you are making, for us to realize that it does not matter if no cases have been decided, or if there have not been any cases to decide. That is the important thing.

**Mr. Butt:** I think we need to make it clear that the amendments found in clauses 3 and 4 of the bill relate to all security risks and not to refugee claimants who might pose a security risk.

We are suggesting, or proposing, an amendment to the process of evaluating security risks in all cases by referring the cases of persons, other than permanent residents of Canada, to the Federal Court, which will be a decision-making authority, rather than have cases go through the present process, which is applicable to all security cases, with SIRC making the recommendation followed by a decision by the Governor in Council.

When Mr. Girard said there were five cases pending, I would point out that there have been cases that have fallen since 1984 because the person had left Canada. No certificate is issued under the present legislation if the person leaves Canada in the interim.

[Traduction]

**Le sénateur Spivak:** Pourriez-vous me dire à quel article de la Loi cela est prévu?

**M. John Butt, chef du projet de développement législatif, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, Groupe de travail sur les réfugiés:** C'est prévu à l'article 39 de l'actuelle Loi sur l'immigration.

**Le sénateur Spivak:** Et à quel article du projet de loi est-il question de cela?

**M. Butt:** Aux articles 3 et 4.

**La présidente:** Donc, depuis 1984, il n'y a eu que cinq cas de réfugiés pouvant représenter un risque pour la sécurité, n'est-ce pas? Voulez-vous dire que le CSARS retarde la procédure?

**M. Girard:** Je dis simplement que la combinaison de la procédure d'examen du CSARS et de celle du Cabinet a retardé la prise des décisions.

**Le sénateur Fairbairn:** Est-ce le Cabinet lui-même qui s'occupe de ces questions ou sont-elles confiées au comité du Cabinet qui est chargé de la sécurité?

**M. Butt:** Je ne sais pas exactement comment le Cabinet procède. La loi exige que le gouverneur en conseil prenne une décision, mais j'ignore si les dossiers sont examinés par le Cabinet lui-même ou par un de ses comités.

**La présidente:** Si je comprends bien, le CSARS n'a pas étudié le cas d'un seul réfugié depuis 1984, n'est-ce pas?

**M. Girard:** Je ne peux pas répondre à cette question tout de suite. Je vais donc en prendre note et vous faire parvenir une réponse écrite.

**La présidente:** Nous devons ce renseignement du comité législatif de la Chambre, qui l'a obtenu de M. Atkey lorsqu'il a témoigné devant lui.

Compte tenu de ce que vous venez de nous dire, nous devons nous rendre compte qu'il importe peu que le CSARS n'ait pris aucune décision ou s'il n'ait eu aucun cas à étudier. Voilà ce qu'il faut retenir.

**M. Butt:** Je dois préciser que les amendements proposés aux articles 3 et 4 du projet de loi portent sur tous ceux qui constituent un risque pour la sécurité publique et non seulement sur les réfugiés qui pourraient en représenter un.

Nous proposons de modifier la procédure d'évaluation du risque pour la sécurité dans tous les cas de manière à renvoyer les personnes qui ne résident pas en permanence au Canada à la Cour fédérale, qui sera habilitée à prendre les décisions, plutôt que de faire examiner chaque cas selon la procédure actuelle, c'est-à-dire par le CSARS, qui fait une recommandation dont l'application est laissée à la discrétion du gouverneur en conseil.

Lorsque M. Girard a dit que le CSARS était actuellement saisi de cinq cas, il n'a pas parlé de toutes les affaires qui ont été classées depuis 1984 parce que les réfugiés visés avaient quitté le Canada. Aux termes de la loi actuelle, lorsqu'un réfugié quitte le Canada pendant l'examen de son dossier, aucune attestation n'est délivrée.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Butt, are you talking about all immigration cases and not just refugee cases?

**Mr. Butt:** That is right. The bill provides for a change with respect to all immigration cases, not specifically with regard to refugees.

**The Chairman:** The statement about the five cases refers to other immigrants and that is all we have to be concerned with in the entire spectrum of immigration applicants is that correct? Are we making a change because of five cases?

**Mr. Butt:** We are making a change because any risk to the security of Canada is a risk that we should try to minimize. From the testimony we have heard, this has never been a question of the numbers involved.

**Mr. Girard:** Since the certificate procedure came into being under the 1976 act, I believe the evidence given before the legislative committee showed that something in the area of 30 certificates were issued by ministers. That is a small number, but it is still an important capability on the part of the country to be able to deal fairly and expeditiously with people who pose a threat to Canadian society.

**Senator Gigantès:** Did you say that, in total, 30 cases have gone to the ministerial level since 1984?

**Mr. Girard:** No, 30-odd certificates have been issued by the Solicitor General and the minister under the powers first adopted in 1976 and changed in 1984 after the Charter came into effect.

**Senator Gigantès:** These certificates basically say that the people who were once considered security risks are not. You say that there have been five such cases since 1984?

**Mr. Butt:** I believe five cases have been pending since January of this year, one before January and the other four since, but none of those cases have proceeded from SIRC to the Governor in Council.

**Senator Gigantès:** How many cases have been in this category since 1984? My point is this: You are talking of changing the process so that it will be more expeditious. If the pipeline produces about five cases and we cannot deal with them, I do not see how the last step, which involves the court, will speed up the process. I do not see what the court is going to have to do with it; nor, indeed, do I see why we ever considered this a crisis. Why have we included these two clauses in the legislation?

**The Chairman:** I think this becomes a matter of policy. I do not think we should pursue it too much further with our witnesses because these are questions that we will have to put to the minister in due course.

**Mr. Girard:** Other than the fact, Madam Chairman, that it is abundantly clear that we do not have an effective means by which to remove from Canada people who are deemed to constitute a threat to Canada's security.

[Traduction]

**La présidente:** Monsieur Butt, vous parlez de tous les immigrants et non seulement des réfugiés, n'est-ce pas?

**M. Butt:** C'est exact. Les modifications proposées dans le projet de loi s'appliqueraient à l'ensemble des immigrants et non seulement aux réfugiés.

**La présidente:** Donc, les cinq cas dont M. Girard a parlé ne concernent pas uniquement des réfugiés, et de toutes les personnes qui font une demande d'immigration, ces cinq-là sont les seules dont nous devons nous préoccuper, n'est-ce pas? On propose donc une nouvelle procédure à cause de ces cinq cas?

**M. Butt:** Nous proposons un changement parce que nous devons nous efforcer de réduire au maximum tous les risques à la sécurité du Canada. D'après les témoignages, le nombre n'a jamais eu d'importance.

**M. Girard:** Depuis que la procédure de délivrance des attestations est entrée en vigueur en 1976, les ministres en ont délivré une trentaine environ, s'il faut en croire les témoignages reçus par le comité législatif. C'est très peu, mais il n'en demeure pas moins important que le pays soit en mesure de traiter équitablement et rapidement tous ceux qui constituent une menace pour la société canadienne.

**Le sénateur Gigantès:** Vous dites que le comité ministériel a examiné en tout 30 cas depuis 1984?

**M. Girard:** Non, j'ai seulement dit que le solliciteur général et le ministre n'ont délivré qu'une trentaine d'attestations en vertu du pouvoir qui leur a été conféré en 1976 et qui a été modifié en 1984, après l'entrée en vigueur de la Charte.

**Le sénateur Gigantès:** Pour l'essentiel, ces attestations signifient que les personnes qu'elles visent, et qui étaient réputées constituer un risque pour la sécurité, ne sont pas un risque. Et vous dites qu'il y a eu cinq cas de ce genre depuis 1984?

**M. Butt:** Je crois que depuis janvier dernier, le CSARS a été saisi de cinq cas : un avant janvier et les quatre autres après; mais il n'a fait aucune recommandation au gouverneur en conseil à leur sujet.

**Le sénateur Gigantès:** Combien y a-t-il eu de cas de ce genre depuis 1984? Permettez-moi de m'expliquer. Vous proposez de modifier la procédure pour l'accélérer. Si elle ne permet au CSARS d'examiner que cinq cas sans pouvoir les régler, je ne vois pas comment vous pourrez y arriver en ajoutant une étape consistant à faire intervenir la Cour fédérale. Je ne comprends pas le rôle que la Cour aura à jouer et je ne vois pas ce qui a pu nous amener à penser qu'il y avait crise. Pourquoi propose-t-on ces dispositions?

**La présidente:** Je crois qu'il s'agit là d'une question de politique ministérielle et qu'en conséquence, nous ne devrions pas en demander plus à nos témoins; nous interrogerons donc le ministre à ce sujet en temps opportun.

**M. Girard:** Par ailleurs, le fait est, madame la présidente—et cela a été abondamment démontré—que nous ne disposons d'aucun moyen efficace d'expulser des réfugiés du pays lorsque nous considérons qu'ils constituent un risque pour la sécurité du Canada.

[Text]

**The Chairman:** That does not necessarily have any bearing on the fact that we should have a finding as to whether they are a security risk.

I suppose our concern is that SIRC was the organization set up and especially trained to determine security risks. Now this system is being circumvented. The problem is that we have to change the legislation in terms of the basis on which we want to remove people found to be security risks. I think that is behind our questioning.

**Senator Spivak:** If I could continue, could you summarize the reason for the change in the review body? What was your thinking and what might be the disadvantages to such a change? I understand that the advantage was to speed up the process, although it seems to me that there wasn't much of a bottle-neck in the first place, in view of the number of cases that have been reviewed since 1976. What was your thinking and what are the disadvantages, as you see them, of this change?

**Mr. Girard:** The objective was to provide a workable procedure with the essential safeguards. The decision making under the current arrangement is made by the cabinet, as is required by the act. The decision making under the proposed changes is vested in the two ministers, the people responsible for issuing the certificates. The review procedure currently vested in SIRC is altered and reviewed by the Federal Court, a body which is more readily available.

**The Chairman:** More readily available than whom or what?

**Mr. Girard:** The Federal Court is more readily available than is SIRC. SIRC is not a standing body, *per se*.

**The Chairman:** But it could be.

**Mr. Girard:** As the chairman of the SIRC himself pointed out, these reviews are not SIRC's primary function. SIRC's primary function is to monitor CSIS.

**Senator Spivak:** What are the disadvantages to this change, if any, that you might anticipate? I know this is a difficult question, but what was your consideration when you were reviewing this? Do you see any disadvantages at all?

**Mr. Butt:** Immediately, I cannot see any disadvantages to the process. In my opinion, the capacity of the Federal Court to make competent decisions—to make decisions on the basis of the evidence presented before it—should guarantee the individual a finding on the facts. We are talking about judges who have been appointed to the Federal Court because of their recognized judicial capacity. The SIRC, not in any way to question the competence of the members, is made up of people appointed to an administrative body that has attached to it, in this case, a quasi-judicial decision-making function. They must make recommendations on an individual case. I would have thought that the primary qualifications for the position would not have been directed toward their ability to make those kinds of decisions.

**Senator Spivak:** I draw your attention to page 5 of the bill, paragraph (4)(d), which states:

[Traduction]

**La présidente:** Cela ne change pas grand-chose au fait que quelqu'un devrait être chargé de décider si ces individus constituent un risque pour la sécurité.

Après tout, le CSARS a été expressément établi et formé pour cela. Maintenant, on propose de le court-circuiter. Le problème, c'est que nous devons modifier dans la loi les dispositions nous autorisant à expulser les réfugiés considérés comme un risque pour la sécurité. Je crois que c'est le sens général de nos questions.

**Le sénateur Spivak:** Pourriez-vous résumer les raisons pour lesquelles on a décidé de confier l'examen des cas à une autre autorité? Quel raisonnement avez-vous suivi et quels inconvénients ce changement pourrait-il présenter? Je comprends qu'il a l'avantage d'accélérer la procédure, même si à mon avis, étant donné le nombre de cas examinés depuis 1976, on était loin de l'engorgement. Quels étaient vos motifs et quels sont les inconvénients de ce changement, à votre avis?

**M. Girard:** Nous voulions mettre sur pied une procédure pratique comportant toutes les garanties essentielles. Dans le système actuel, les décisions sont prises par le Cabinet, comme l'exige la loi. Selon la nouvelle formule, elles seront prises par les deux ministres qui seront chargés de délivrer les attestations. L'actuelle procédure d'examen du CSARS est modifiée et elle sera elle-même examinée par la Cour fédérale, qui est plus facilement accessible.

**La présidente:** Plus facilement accessible que qui ou quoi?

**M. Girard:** Que le CSARS. Celui-ci n'est pas un organisme permanent en soi.

**La présidente:** Mais il pourrait le devenir.

**M. Girard:** Comme le président du CSARS l'a lui-même souligné, ces examens ne sont pas la principale fonction de l'organisme, qui est de surveiller le SCRS.

**Le sénateur Spivak:** Quels inconvénients ces changements pourraient-ils présenter? Je sais que c'est une question délicate, mais de quoi avez-vous tenu compte lorsque vous avez étudié la question? Cette mesure aura-t-elle des inconvénients?

**M. Butt:** Dans l'immédiat, je n'en vois aucun. À mon avis, la compétence de la Cour fédérale, dont les jugements sont basés sur la preuve qui lui est présentée, devrait garantir à chaque requérant que la décision de la Cour sera basée sur les faits. Les juges de la Cour sont nommés pour leurs connaissances en matière judiciaire. Sans vouloir mettre en doute la compétence des membres du CSARS, il faut dire que l'organisme auquel ils sont nommés est administratif et qu'en l'occurrence, il a pour fonction de prendre des décisions quasi-judiciaires. Ils doivent faire une recommandation dans chaque cas. Je ne crois pas que la première exigence à respecter pour être nommé au CSARS soit l'aptitude à prendre ce genre de décision.

**Le sénateur Spivak:** Je vous signale qu'à la page 5 du projet de loi, l'alinéa (4)d) prévoit ce qui suit:



## [Text]

determine whether the Minister's and Solicitor General's decision to sign and file the certificate was reasonable on the basis of the information available to them . . .

The Canadian Bar Association put forward strong objections to those narrow grounds. There was then some argument whether subsection (5) widened those grounds. It was felt not to; it was felt that subsection (5) was simply there to make it possible for the judge to receive evidence which would not be admissible in a court of law. Those are points which make it different for the Federal Court to review such cases. Could you comment on that? Perhaps I should have mentioned this passage before so that you knew what I was thinking of. I do not know whether you have seen the transcript of the evidence of the representatives of the Canadian Bar Association, but these were points of concern to them.

**Mr. Butt:** With respect to subsection (5), quite clearly it permits the court to consider evidence that it would not normally be entitled to consider as a court of law.

**Senator Spivak:** The SIRC, however, could examine such evidence?

**Mr. Butt:** The SIRC at present can consider evidence that would not be admissible under the ordinary rules of evidence. Most quasi-judicial tribunals can consider evidence that is credible and trustworthy but which would not meet the normal test of the rules of evidence that apply to courts.

The purpose of this subclause was to give that flexibility to judges in considering the evidence that the administrator of the case might bring before the tribunal.

**Senator Spivak:** And paragraph (d). Let me elaborate a little. The criticism of this, according to the Canadian Bar, was that it meant that the Federal Court would then only review on the basis of the information that was available to them—meaning the minister and the Solicitor General—and not on the wider grounds of security. In other words, they could not look more deeply into the security issues because all they were asked to examine was whether it was reasonable—that is, the certificate—on the basis of the information available to the Solicitor General and the minister. It was felt that it was a narrowing of the jurisdiction and therefore was not a good thing.

**Mr. Butt:** Clearly the judge does not make an independent de novo decision on whether the individual poses a security risk. However, I think the interpretation and the emphasis that the witnesses from the Canadian Bar Association, Immigration Section, put on those words is a narrower one than was intended. The judge looks at all of the evidence that has been presented before him or her and evaluates whether the decision of the ministers was reasonable, given the evidence and information they had, in the global context of all of the information that has been presented to them. I do not think that any other interpretation works, because why would you want to hear evidence other than what the ministers already have if it is not to

## [Traduction]

déterminer si la décision du ministre et du solliciteur général de signer et de remettre l'attestation était raisonnable, compte tenu des éléments d'information à leur disposition, . . .

L'Association du barreau canadien s'est vigoureusement élevée contre le caractère restrictif de ces motifs. On a ensuite discuté de la possibilité que le paragraphe (5) ajoute d'autres critères à considérer. L'Association a jugé que ce n'était pas le cas, que le paragraphe (5) visait simplement à permettre au juge de recevoir des éléments de preuve qui ne seraient pas recevables autrement. Ce sont là deux facteurs qui rendront difficile à la Cour fédérale l'examen de ces cas. Qu'en pensez-vous? J'aurais peut-être dû vous parler de ce passage plus tôt; vous auriez su de quoi je voulais parler. J'ignore si vous avez lu le témoignage des représentants de l'Association du barreau canadien, mais ces deux points les préoccupaient.

**M. Butt:** Il est évident que la paragraphe (5) autorise la Cour à tenir compte d'éléments de preuve qu'elle devrait normalement rejeter en tant que tribunal judiciaire.

**Le sénateur Spivak:** Mais le CSARS pourrait en tenir compte, lui.

**M. Butt:** À l'heure actuelle, le CSARS peut tenir compte d'éléments de preuve qui ne seraient pas recevables selon les règles courantes de la preuve. La plupart des tribunaux quasi-judiciaires peuvent tenir compte d'éléments de preuve qui sont crédibles et dignes de foi, mais qui ne seraient pas conformes aux critères relatifs à la preuve que les tribunaux doivent appliquer.

Ce paragraphe a pour objet de donner aux juges la souplesse nécessaire lorsqu'ils examineront les éléments de preuve que l'administrateur de chaque cas pourrait leur soumettre.

**Le sénateur Spivak:** Qu'en est-il de l'alinéa d)? Permettez-moi de préciser ma pensée. D'après l'Association du barreau canadien, cette disposition signifie que la Cour fédérale ne peut examiner les cas qu'en tenant compte des éléments d'information dont elle dispose—c'est-à-dire de ceux que lui fournissent le ministre et le solliciteur général—et non en se basant sur les critères plus larges relatifs à la sécurité. En d'autres termes, la Cour ne pourrait pas faire un examen plus approfondi des questions de sécurité parce que tout ce qu'on lui demande de faire, c'est de déterminer si la décision de refuser de délivrer une attestation de sécurité était raisonnable, compte tenu des éléments d'information dont le solliciteur général et le ministre disposaient. L'Association estimait que c'était là une réduction contestable du rôle de la Cour.

**M. Butt:** Il est évident que le juge ne décidera pas de façon indépendante, et sans tenir compte des éléments d'information qui lui sont fournis, si le requérant représente un risque pour la sécurité. Cependant, les représentants de la section de l'immigration de l'Association du barreau canadien interprètent ces quelques termes de façon plus restrictive qu'ils le devraient et leur accordent une trop grande importance. Le juge tient compte de tous les éléments d'information qui lui sont présentés et détermine si la décision des ministres était raisonnable à la lumière des éléments de preuve et d'information dont ils disposaient, compte tenu de l'ensemble des renseignements qui lui sont présentés. A mon avis, aucune autre interprétation n'est



[Text]

be relevant to your decision? You consider what they have; you consider what was available to them, and you say "Is the decision that they have reached reasonable, or did they ignore evidence, or was information withheld from them which they should have had in order to make the decision?"

**Senator Spivak:** I think the whole thrust of their criticism was as a check on executive power. I have one further question. The question of expertise was also raised. I wonder if you would comment on that question. It was claimed that the Federal Court would not have the expertise, and, on the other side, there was the argument that the Federal Court could acquire that expertise. Perhaps you would comment on that?

**Mr. Butt:** I believe there are two types of expertise. SIRC obviously has expertise on security matters generally and on the role and responsibilities of CSIS, the Canadian Security and Intelligence Service. Whether they have a great deal of expertise in evaluating whether individuals constitute a security risk to Canada, you have to look at what we have been talking about thus far, namely the very small number of cases which they have had to deal with over the past three years.

The Federal Court does have, under the Canada Evidence Act, a responsibility to evaluate security information to determine whether that sort of information should be released to a tribunal or to the public. They have dealt with a number of cases. I believe that Mr. Copeland, who testified here, indicated that the Federal Court had, to his knowledge, dealt with five such cases. Again we are talking about relatively small numbers, but certainly a basis for a certain expertise similar to the expertise that SIRC members would have—and that expertise, I think, can be developed relatively quickly, as quickly as it has been developed in SIRC.

**Senator Gigantès:** I have two short questions. You questioned why they should look at more evidence than that which was available to the minister when he made a certain finding. Did I misunderstand you?

**Mr. Butt:** No; my question was rhetorical: why would the bill provide for them to look at evidence other than that which the ministers have considered, if they could not take into consideration that evidence in reaching their decision?

**Senator Gigantès:** How about a case in which, between the time the minister looked at the case and the very moment it comes before the judge, the person involved or the security people have come up with a new piece of evidence which changes the nature of the case? I mean that a missing paper is suddenly found which proves that someone is either innocent or guilty—and that piece of evidence is found some time after the minister has reached his decision? Am I to understand, from what you are saying, that the court should not look at that?

**Mr. Butt:** On the contrary, our submission is that the court shall and will look at things like that and be guided by what that evidence contains.

[Traduction]

valable; en effet, pourquoi voudrait-on que la Cour puisse entendre des éléments de preuve autres que ceux que les ministres ont déjà si elle ne peut en tenir compte dans ses décisions? Elle examinera les éléments d'information qui étaient à la disposition des ministres et décidera s'ils ont pris une décision raisonnable, s'ils ont ignoré les preuves présentées ou si des faits qu'ils auraient dû connaître avant de prendre leur décision leur ont été cachés.

**Le sénateur Spivak:** Je crois que l'Association tenait surtout à limiter le pouvoir de l'exécutif. J'ai une dernière question. On a également parlé de l'expérience de la Cour fédérale en matière de sécurité. Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet? Certains témoins ont affirmé que la Cour n'a pas l'expérience nécessaire, tandis que d'autres soutenaient qu'elle l'acquerra avec le temps. Qu'en pensez-vous?

**M. Butt:** Il y a deux genres d'expérience. De toute évidence, le CSARS connaît bien les questions de sécurité en général et le rôle et les responsabilités du SCRS, le Service canadien du renseignement de sécurité. Quant à savoir s'il est compétent pour décider si un réfugié constitue un risque pour la sécurité du Canada, il faut tenir compte de ce dont nous avons parlé tout-à-l'heure, c'est-à-dire du très petit nombre de cas qu'il a examinés au cours des trois dernières années.

Quant à la Cour fédérale, la Loi sur la preuve au Canada lui confie la responsabilité d'évaluer le renseignement de sécurité et de déterminer si ce genre d'information devrait être divulgué aux tribunaux ou au public. Elle a examiné un certain nombre de cas. Je crois que M. Copeland, qui a témoigné devant votre comité, a dit qu'à sa connaissance, la Cour fédérale avait été saisie de cinq cas de ce genre. Encore une fois, c'est relativement peu, mais la Cour a certainement autant d'expérience que le CSARS et je crois qu'elle pourra accroître aussi rapidement que le CSARS.

**Le sénateur Gigantès:** J'ai deux petites questions à poser. Vous contestiez que la Cour puisse tenir compte d'un plus grand nombre d'éléments d'information que ceux dont disposera le ministre lorsqu'il prendra sa décision. Vous ai-je bien compris?

**M. Butt:** Non, ma question était théorique: pourquoi le projet de loi leur permettrait-il d'examiner des éléments de preuves autres que ceux que les ministres ont examinés, s'ils ne peuvent en tenir compte en prenant leur décision?

**Le sénateur Gigantès:** Supposons par exemple, qu'entre l'intervention du ministre et celle du juge, l'intéressé ou le service de sécurité fournit de nouveaux éléments de preuves qui modifient la nature de l'affaire? Par exemple, un document, introuvable jusque-là, pourrait servir à prouver que telle personne est ou innocente ou coupable—et cette preuve serait recueillie après que le ministre aurait rendu sa décision? Dois-je comprendre, à ce que vous dites, que le tribunal ne pourrait en tenir compte?

**M. Butt:** Au contraire, nous voulons que le tribunal tienne compte de choses semblables qu'il décide en fonction de ces éléments de preuves.

## [Text]

**Senator Gigantès:** My next question concerns developing expertise. It seems to me that SIRC has the expertise of watching over our security people and knowing their habits. Their habits are not those of most people in this room. Everyone develops a kind of professional way of thinking: lawyers think like lawyers, doctors think like doctors, and security people think like security people. Their thinking does at times tend to look to the rest of us as being very different. SIRC, by watching them and supervising them, and making sure they do not get too zealous, has developed a certain kind of expertise. The court will be looking only at some cases and will not be watching the agents all of the time and will not know that a particular agent tends to be more zealous than others.

**Mr. Butt:** I am not certain to what degree that would be beneficial to the decision-maker in evaluating the evidence before him or her in a given case. I agree that there is some expertise that has been developed in an understanding of how evidence is gathered by CSIS, but I do not believe that that is of benefit in making decisions on individual cases. But the individual will have an opportunity to respond to the evidence that is presented against him.

**Senator Gigantès:** When this is over I would like to have two or three minutes with you.

**The Chairman:** I think that part of our concern is that there may be a problem with drafting with regard to paragraph (d) of that subsection, which appears on page 5 of the bill. It says:

(d) determine whether the Minister's and the Solicitor General's decision to sign and file the certificate was reasonable on the basis of the information available to them . . .

Senator Gigantès got into the question of whether subsequent information might become available. It is not clear between paragraph (d)—it may be just a drafting problem—and subsection (5) below that. It is not clear whether that subsequent information could be added to the information. That probably is a point that we want clarified.

**Mr. Girard:** You could certainly amend the language without offending the principle.

**The Chairman:** Perhaps it needs clarification.

**Senator Nurgitz:** Subsection (5) overrides paragraph (d) in essence. I think that what Senator Gigantès is saying is that if subsequent information came forward, and it is pretty clear that the information given to security was forged, then why would you look only at what the two ministers looked at which would have been forged documents? Subsection (5) says:

... may receive and accept such evidence or information as the Chief Justice or the designated judge sees fit . . .

That seems to me to be broad enough. Paragraph (d) appears to be more narrow. Why is that? If that is an unintended error, as I think everyone is saying, why isn't it cleaned up?

## [Traduction]

**Le sénateur Gigantès:** Ma question suivante porte sur les compétences. Il me semble que le CSARS a la compétence voulue pour surveiller nos services de sécurité et se mettre au courant de leurs pratiques. Car celles-ci n'ont aucun lien avec celles de la plupart d'entre nous. Chacun finit par adopter une façon de penser selon sa profession: un avocat pense en avocat, un docteur en docteur et un agent de sécurité en agent de sécurité. Il arrive que la façon de penser des agents de sécurité peut être très différente de celle des autres. Le CSARS, dont le rôle est de contrôler et de superviser ces agents, de s'assurer qu'ils ne font pas d'excès de zèle, a acquis une certaine compétence à cet égard. Le tribunal ne fera qu'examiner certains cas, son rôle ne consistant pas à surveiller constamment les agents, si bien qu'il ignorera si tel agent a tendance à faire du zèle.

**M. Butt:** Je me demande dans quelle mesure cela serait utile à la personne chargée d'évaluer les preuves qu'on lui aura présentées. Je reconnais qu'on sait un peu mieux maintenant comment le SCRC procède pour recueillir des preuves, mais je ne pense pas que cela soit utile pour trancher chaque cas en particulier. Cependant, l'intéressé aura l'occasion de commenter les éléments de preuve qui seront présentés contre lui.

**Le sénateur Gigantès:** Quand nous aurons fini, je voudrais m'entretenir quelques minutes avec vous.

**La présidente:** En somme, je pense qu'il pourrait y avoir des difficultés avec la formulation de l'alinéa d) à la page 5 du projet de loi. Il est ainsi libellé:

d) déterminer si la décision du ministre et du solliciteur général de signer et de remettre l'attestation était raisonnable, compte tenu des éléments d'information à leur disposition . . .

Le sénateur Gigantès a voulu savoir si l'on pourrait disposer de nouveaux éléments d'information. Cela n'est pas évident d'après la formulation de l'alinéa d)—c'est peut-être simplement un problème de rédaction—et du paragraphe (5) au-dessous. On ne voit pas clairement si ces nouveaux éléments pourraient être ajoutés au premier. C'est sans doute un point qui demande des précisions.

**M. Girard:** Il est sûrement possible de modifier le libellé sans toucher à l'essentiel.

**La présidente:** Cela demande peut-être à être clarifié.

**Le sénateur Nurgitz:** D'après moi, le paragraphe (5) l'emporte sur l'alinéa d). Je pense que le point de vue du sénateur Gigantès est le suivant: Si de nouveaux éléments d'information sont présentés et qu'il est assez évident que ceux qui ont été communiqués auparavant à la sécurité étaient faux, pourquoi s'en tenir alors exclusivement aux éléments dont disposaient les deux ministres et qui étaient faux? Le paragraphe (5) dit ceci:

... le juge en chef ou le juge désigné peut recevoir et admettre tout élément de preuve ou d'information qu'il juge à propos, . . .

Cela me paraît suffisamment large. La portée de l'alinéa d) semble moindre. Pourquoi? S'il s'agit d'une erreur involontaire comme tout le monde semble disposé à le croire, pourquoi ne pas la corriger?



[Text]

**Senator Spivak:** That is the big argument of the Bar Association. They felt that this was for the purpose of making them a tribunal under subsection (5) and that paragraph (d) was addressing a different point. Anyway, whatever the intent, it seemed that subsection (5) did not make it clear, and therefore the two sections were not in line. That was the point of the Bar Association.

**The Chairman:** Senator Fairbairn.

**Senator Fairbairn:** Just one question. In terms of permanent resident security cases, are they remaining with SIRC or will they too go to the Federal Court?

**Mr. Girard:** They remain with SIRC.

**Senator Fairbairn:** Why?

**Mr. Girard:** People who are landed in Canada and have lived in the community for, in some cases, many years, have a greater attachment than people who arrive at a port of entry and are found to be a security risk—people who perhaps have not had any contact at all or have never been at liberty in Canada. So there is a more elaborate procedure in the act, therefore, for people who are permanent residents.

**Senator Fairbairn:** Thank you.

**Senator Gigantès:** Madam Chairman, there is a more elaborate procedure; there is a different procedure, you are saying?

**Mr. Girard:** Yes, it is a more protracted procedure because again the Governor in Council will end up making the decision on that case rather than the ministers with a review by the Federal Court.

**Senator Gigantès:** Is there a qualitative difference? Is one procedure better than the other procedure?

**Mr. Girard:** They are different procedures. That is all I would venture at this point. One will be more expeditious than the other. That is already established.

**Senator Gigantès:** One will be more expeditious than the other?

**Mr. Girard:** Yes, the one that operates via the Federal Court.

**The Chairman:** How is it established if we have not had any cases?

**Mr. Girard:** Well, what we have established is that the track record of the SIRC cabinet procedure has not produced a decision since 1984.

**The Chairman:** And you are still leaving this vast majority, all the rest of the applicants, with SIRC?

**Mr. Girard:** On the contrary, the vast majority of cases that will originate in future will concern people who are not permanent residents. It will concern people seeking admission.

[Traduction]

**Le sénateur Spivak:** C'était le gros argument des représentants du Barreau. Pour eux, l'objet du paragraphe (5) est de créer une sorte de tribunal tandis que l'alinéa d) concerne un point différent. Quelle que soit l'intention, le paragraphe (5) ne semble pas suffisamment explicite et c'est pourquoi les deux dispositions ne concordent pas. Tel était le point de vue du Barreau.

**La présidente:** Sénatrice Fairbairn.

**Le sénateur Fairbairn:** Une seule question. En ce qui concerne les affaires de sécurité qui mettent en cause des résidents permanents, vont-elles rester aux mains du CSARS ou seront-elles confiées à la cour fédérale?

**M. Girard:** Elles resteront aux mains du CSARS.

**Le sénateur Fairbairn:** Pourquoi?

**M. Girard:** Les personnes qui ont immigré au Canada et qui dans certains cas, y vivent depuis bien des années, possèdent beaucoup plus de liens que celles qui se présentent à un point d'entrée et sont considérées comme une menace à la sécurité, des personnes qui n'avaient peut-être eu aucun contact auparavant et n'avaient jamais joui de la liberté au Canada. La loi prévoit donc une procédure un peu plus complexe pour les résidents permanents.

**Le sénateur Fairbairn:** Je vous remercie.

**Le sénateur Gigantès:** Madame la présidente, il existe une procédure plus complexe; vous dites qu'il existe une procédure différente?

**M. Girard:** Oui, la procédure est plus longue, car il appartiendra au gouverneur en conseil de prendre la décision dans certains cas, après l'intervention des ministres et de la Cour fédérale.

**Le sénateur Gigantès:** Y a-t-il une différence qualitative? Une procédure est-elle meilleure que l'autre?

**M. Girard:** Ce sont des procédures différentes. C'est tout ce que je puis vous dire pour l'instant. L'une sera plus expéditive que l'autre. C'est déjà établi.

**Le sénateur Gigantès:** L'une sera plus expéditive que l'autre?

**M. Girard:** Oui, celle qui est appliquée par la Cour fédérale.

**La présidente:** Comment cela peut-il être établi s'il n'y a pas encore eu de cas?

**M. Girard:** En fait, ce que nous avons établi, c'est que d'après le dossier relatif à la procédure du CSARS, il n'y a pas eu de décision depuis 1984.

**La présidente:** Et vous laissez tout de même au CSARS le soin d'enquêter sur cette vaste majorité, c'est-à-dire le reste des requérants?

**M. Girard:** Au contraire, la vaste majorité des cas qui se présenteront à l'avenir concernera des personnes qui ne sont pas des résidents permanents. Il s'agira de personnes qui demandent à être reçues.



[Text]

**The Chairman:** But how can you determine that? How can you determine who is a security risk? How do you know that?

**Mr. Girard:** Well, the intelligence services which support the government on this are the sources of information.

**The Chairman:** Senator Fairbairn.

**Senator Fairbairn:** When you say Governor in Council and that this system has not worked—SIRC and Governor in Council—is it possible to know in this case what “Governor in Council” means. I referred to it earlier. Is there a special little group that is in the cabinet or is it the full cabinet or a cabinet committee? Which cabinet committee? Obviously, if these cases have not been addressed, there is something in there that is not working.

**Mr. Girard:** I will undertake to obtain that information for you.

**Senator Fairbairn:** Thank you.

**Senator Gigantès:** Coming back to this point, there is a qualitative difference between the two procedures. You say you expect one to be more expeditious than the other. Is it right that some people should benefit from a better procedure and others should have a procedure that is not as good? I think there have been some indications that we treat everybody more or less the same. We are a remarkably civilized country, but I feel that we are going to give some people who are just coming in a more expeditious determination of their case than people who have been here much longer and who may by that time be the parents of a Canadian-born citizen or business partners of some Canadians. So those who are just coming in are going to be given preferential treatment. Is this what you are saying?

**Mr. Girard:** The objective here is expedition. To give an example, the kind of people who pose the severest threat to Canadians, both at home and abroad, are those who are members of militant terrorist organizations. Where persons cannot be removed from Canada expeditiously they normally will be detained in a penal institution with adequate security.

You will recall there are examples of what has happened in the experience of other countries. A terrorist detained in Greece on one occasion attracted reprisals against Greek citizens outside Greece and also against Greek aircraft by other members of that same organization. Hostages were taken. At the time of our involvement with one or two members of one of the militant Palestinian organizations, its leader issued statements like, “We will have to treat the Canadian running dogs a lesson.”

Canadians are at risk at home and abroad if you cannot resolve those cases quickly. People who are in Canada do not pose the same kind of threat as people who simply arrive and are seeking to enter Canada for those purposes.

**Senator Gigantès:** So an undercover terrorist in Canada, who has managed to remain under cover for a good long while, evading our brave CSIS people, is going to get slightly different treatment. But let me understand something else. If a ter-

[Traduction]

**La présidente:** Mais comment pouvez-vous le déterminer? Comment pouvez-vous déterminer qui représente un danger pour le public? Comment le savoir?

**M. Girard:** Les services du renseignement qui appuient le gouvernement à cet égard constituent les sources d'information.

**La présidente:** Sénatrice Fairbairn.

**Le sénateur Fairbairn:** Quand vous dites que le système ne fonctionne pas, quand vous parlez du CSARS et du gouverneur en conseil, pourrait-on savoir ce que vous entendez par «gouverneur en conseil». J'y ai déjà fait allusion. S'agit-il d'un petit groupe spécial du cabinet, de l'ensemble du cabinet ou d'un comité du cabinet? Et de quel comité du cabinet? De toute évidence, si on n'a pas réglé ces cas, c'est que quelque chose ne va pas.

**M. Girard:** J'essaierai d'obtenir ces renseignements pour vous.

**Le sénateur Fairbairn:** Merci.

**Le sénateur Gigantès:** Pour revenir à cette question, il y a une différence qualitative entre les deux procédures. Vous dites vous attendre que l'une soit plus expéditive que l'autre. Est-il exact que certaines personnes devraient pouvoir profiter d'une meilleure procédure que d'autres? Je pense que l'on a indiqué que tout le monde était traité plus ou moins de la même manière. Nous formons un pays hautement civilisé, mais j'ai l'impression que le cas de ceux qui viennent d'arriver sera réglé plus rapidement que celui des personnes qui sont ici depuis beaucoup plus longtemps et qui sont peut-être même déjà les parents d'un petit Canadien ou des associés de citoyens canadiens. Ceux qui viennent d'arriver vont jouir d'un traitement préférentiel. Est-ce bien ce que vous dites?

**M. Girard:** L'objectif visé ici est la rapidité. Par exemple, les personnes qui représentent les plus grandes menaces pour les Canadiens aussi bien au pays qu'à l'étranger sont celles qui font partie de groupes terroristes militants. Lorsque de telles personnes ne peuvent être renvoyées du Canada rapidement, elles sont normalement détenues dans un établissement pénitentiaire capable d'assurer la sécurité voulue.

Rappelez-vous ce qui s'est passé dans d'autres pays. La Grèce a déjà détenu un terroriste d'une organisation qui a usé de représailles contre des citoyens grecs à l'étranger et contre des avions grecs. Des personnes ont été prises en otage. A un moment donné, nous avons eu affaire à un ou deux membres de l'une des organisations palestiniennes militantes, dont le chef nous avait traités de traîtres et avait promis de nous donner une leçon.

Se l'on ne peut résoudre ces cas rapidement, cela peut mettre en danger des Canadiens aussi bien au Canada qu'à l'étranger. Les personnes déjà au Canada depuis un certain temps ne posent pas le même type de menace que celles qui viennent tout juste d'arriver chez nous et qui demandent à être reçues.

**Le sénateur Gigantès:** Donc, un espion terroriste qui a réussi à demeurer dans l'ombre pendant longtemps, qui a réussi à échapper aux braves agents du SCRS, sera traité de façon un peu différente. J'aimerais aussi comprendre une autre ques-

[Text]

rorist comes here who presumably has been guilty of terrorism in some other country, and that other country wants him extradited to that country so that he can be dealt with, are you saying that if we keep him here his terrorist organization will take reprisals against Canadians, but if we send him back to the country where he committed the act of terrorism his terrorist organization will not do anything to us?

**Mr. Girard:** They may or may not, but the instances where hostages have been taken in recent experience are where people have been detained. So nationals of the country have been taken hostage by these organizations to set up a swap situation.

**Senator Gigantès:** I don't see the logic of the case, but thank you.

**The Chairman:** Senator Nurgitz.

**Senator Nurgitz:** I would like to get back to the evidentiary question that was raised. I take it that it is your view that subsection (5), which allows the chief justice or the sitting judge to use whatever evidence is reasonable, would cover off the situation that several of the senators have mentioned; that is, where subsequent evidence not heard by the two ministers, not considered by them, becomes available. Is it your view that subsection (5) covers that off? By the way, is it your view that that is how subsequent evidence could be considered by the court?

**Mr. Butt:** Well, I think it is twofold. I think it provides for the type of evidence that the court can consider, and it sets it up, as Senator Spivak pointed out, as a tribunal rather than as a court; so they can consider evidence from the individual as well as from the minister that is not normally presentable in a court of law. It also enables the judge to consider evidence other than that which is contained in the security reports that are presented as having been considered by the ministers.

**Senator Nurgitz:** If that is how you consider this applies, could you bring us a legal opinion that subsection (5) would provide that kind of coverage? This may satisfy everyone, including me.

**Mr. Butt:** The question of legal opinions on the bill has been raised before at this committee as well as at the legislative committee. The representatives of the Department of Justice testified in both cases and indicated that it was not the practice of the Department of Justice to present their legal opinions to legislative committees; that it was advice given on a solicitor-client basis to the minister responsible. Therefore we are not in a position to get a legal opinion that can be presented to you.

**Senator Doyle:** Perhaps you could ask the minister to come back and give us that information.

**The Chairman:** We come up against this problem constantly. We will certainly have occasion to ask the minister to come back, and this will be dealt with then.

[Traduction]

tion. Si on terroriste nous arrive et que son pays d'origine nous demande de l'extrader pour pouvoir le juger, êtes-vous en train de me dire que si nous le gardons ici, son groupe terroriste usera de représailles contre des Canadiens, ce qui ne serait pas le cas si nous renvoyions la personne dans son pays d'origine où elle a commis des actes de terrorisme?

**M. Girard:** Les deux sont possibles, mais d'après les cas récents de prise d'otages, c'est lorsqu'il y a eu détention que l'on a usé de représailles. Ces organisations ont alors pris en otage des ressortissants d'un pays en vue de les échanger contre leurs membres.

**Le sénateur Gigantès:** Je ne vois pas où est la logique, mais je vous remercie.

**La présidente:** Sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** J'aimerais que nous revenions à la question soulevée au sujet des preuves. Je crois comprendre qu'à votre avis, le paragraphe (5), qui permet au juge en chef ou au juge désigné d'admettre les éléments de preuve qu'il considère à propos, couvrirait la situation signalée par plusieurs des sénateurs, c'est-à-dire les cas dans lesquels sont obtenues des preuves que n'avaient pas entendues les deux ministres, qu'ils n'avaient pas examinées. Estimez-vous que le paragraphe (5) couvre ces cas? En passant, croyez-vous que le tribunal pourrait examiner de la même manière des preuves obtenues subseqüemment?

**M. Butt:** Je pense qu'il y a ici deux aspects. Ce paragraphe prévoit les types d'éléments de preuve qui peuvent être reçus et il crée, comme l'a fait remarquer la sénatrice Spivak, un organisme pouvant recevoir de la personne en cause et du ministre des éléments de preuve qui, normalement, ne sont pas recevables devant les tribunaux. Il permet aussi au juge de recevoir les éléments de preuve autres que ceux qui figurent dans les attestations de sécurité présentées comme ayant été examinées par les ministres.

**Le sénateur Nurgitz:** Si vous estimez que tel en est l'application, pourriez-vous demander à un avocat de nous confirmer que le paragraphe (5) couvre bien cette situation. Tout le monde serait satisfait, y compris moi-même.

**M. Butt:** La question des avis juridiques concernant le projet de loi a déjà été soulevée devant notre comité et devant le comité législatif. Les représentants du ministère de la Justice ont témoigné devant les deux et affirmé qu'il n'était pas d'usage au ministère de la Justice de présenter des avis juridiques à des comités législatifs; ils ne donnent normalement d'avis qu'au ministre responsable et à sa demande, c'est-à-dire quand celui-ci fait appel aux services des avocats du ministère. Donc, nous ne sommes pas en mesure de vous fournir un avis juridique.

**Le sénateur Doyle:** Peut-être pourriez-vous demander au ministre de comparaître de nouveau pour nous donner ces renseignements.

**La présidente:** Ce problème refait surface constamment. Nous aurons certainement l'occasion de demander au ministre de comparaître de nouveau et nous pourrions alors régler la question.



[Text]

**Senator Nurgitz:** Perhaps, I could rephrase my question. I understand what the witness is saying, but I assumed that those dealt with broader charter questions on other matters; but where we are seeking to resolve some dispute on a legal opinion of the department, could you please make one further inquiry as to whether it is available in an instance like that?

**Mr. Butt:** We can certainly raise the point with the minister.

**The Chairman:** The fact is that, whether the opinion comes from the Department of Justice, you, me, or the Canadian Bar, it is only an opinion and it will be tested in the courts some day. Our function is to try to clarify the language so that we do not have to seek opinions on this. Trying to get opinions from the Department of Justice is another problem entirely, which I hope some day this committee will deal with.

I do have some questions which, I realize, in the end will be answered by decisions made by the minister. I want to refer to those clauses regarding mandatory detention and the right to be present. As you obviously know, from reviewing the evidence we have had before this committee, a great deal of objection has been taken to both those clauses as they are now phrased.

From a purely procedural and practical point of view, do you see any difficulty with, for instance, changing the word "shall" detain to "may" detain? In other words, there should be some discretion there because, obviously, the objection now is that when you use the word "shall" it appears to be an obvious violation of the charter. Do you see any procedural objection to changing that wording at the top of page 4 of the bill?

**Mr. Butt:** The difficulty with making that change is that the person who has the authority under the Immigration Act, as it exists today, to make decisions on detention is the adjudicator. When we are dealing with security cases, the adjudicator does not have access to the information on which the minister alleges that there is a security risk and, therefore, a need to detain.

To permit the adjudicator to exercise discretion with regard to detention without the information, without the evidence, on which the request is based, would expose Canadians to risk, and that is part of the problem to which we are attempting to respond.

There have been cases where alleged security risks—whether or not they were in fact is another issue—have been released by the adjudicator because there was no evidence on which that adjudicator could conclude that the person was a danger to the Canadian public.

**The Chairman:** The evidence, as I recall, was that there has not been one case of any one being released who later turned out to be a proven security risk. Again we are talking of only a miniscule number of people.

I am grateful for all of the solicitude that has been exhibited by the department and the minister on our behalf, but I think that to circumscribe the rights and freedoms of people in the event of this very remote possibility is a very serious step to take.

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Je pourrais peut-être reformuler ma question. Je comprends ce que dit le témoin, mais je présuiais que cela concernait les dispositions générales de la Charte applicables à d'autres questions; pendant que nous y sommes, pourriez-vous demander aussi au ministère s'il pourrait fournir un avis juridique dans un cas comme celui-là?

**M. Butt:** Nous pourrions certainement poser la question au ministre.

**La présidente:** Que l'opinion vienne du ministère de la Justice, de vous, de moi ou du barreau canadien, ce n'est qu'une opinion et elle sera un jour examinée par les tribunaux. Notre rôle consiste à essayer d'éclaircir la formulation de manière à ne pas devoir demander d'avis à ce sujet. Essayer d'obtenir des avis du ministère de la Justice est une tout autre question, que nous pourrions régler un jour, je l'espère.

Je sais que je pose des questions qui seront finalement tranchées par le ministre. J'aimerais aborder les articles qui concernent la détention obligatoire et le droit d'être présent. Vous n'êtes pas sans savoir que de nombreuses objections ont été présentées au comité en ce qui concerne la formulation actuelle de ces deux dispositions.

Du strict point de vue de la procédure et d'un point de vue pratique, voyez-vous un problème à ce que nous remplacions «doit» par «peut» détenir? Autrement dit, il devrait y avoir une certaine latitude, car de toute évidence, on s'oppose à l'utilisation du terme «doit» dans la mesure où c'est en contradiction avec la charte du point de vue de la procédure. Seriez-vous opposé à ce que l'on change ce mot au haut de la page 4 du projet de loi?

**M. Butt:** Le problème, c'est que la personne qui a le pouvoir de décider de la détention aux termes de la Loi sur l'immigration actuelle, c'est l'arbitre. Lorsque la question de la sécurité est en cause, l'arbitre n'a pas accès aux renseignements à partir desquels le ministre a jugé qu'une personne représentait un danger pour le public qu'elle devait donc être détenue.

Permettre à l'arbitre de décider de la détention d'une personne sans avoir les éléments de preuve à l'appui de la demande pourrait être dangereux pour les Canadiens et cela fait partie du problème que nous essayons de régler.

Il y a eu des cas où des personnes prétendument dangereuses pour le public ont été libérées par l'arbitre, car rien ne permettait de conclure à l'existence d'un tel danger.

**La présidente:** Si ma mémoire est bonne, il n'y a jamais eu de cas où une personne ayant été libérée s'est ensuite révélée dangereuse. Encore une fois, nous ne parlons que d'un nombre infime de personnes.

Je suis reconnaissante au ministère et au ministre de toute la sollicitude dont ils ont fait preuve à notre égard, mais je pense qu'il serait très grave d'empiéter sur les droits et libertés individuels.



[Text]

All I am saying is that if you change the word to "may" the permissiveness would be retained. It could very well be written into the legislation that security risks, of course, "shall" be detained. However, to leave it open means there is no option. You have to detain anyone in those circumstances. To me that is an obvious violation. I am only asking if it could be changed in that sense.

**Mr. Butt:** I am not sure if I understood your point exactly.

If the ministers issue a certificate to the effect that they have evidence that a person is a security risk, and they want the Federal Court to review that determination, then that person shall be detained. I am not sure how we could make it more flexible and have any reasonable guarantee that, where a case arises, the person who is, in fact, a security risk, will be detained.

The adjudicator will have no more or no less information, in a case where eventually the Federal Court rules that the person is a security risk, than in the case where the Federal Court rules that the person is not a security risk.

**The Chairman:** Mr. Butt, recently we had information before this committee of a person here in Canada who was considered to be a security risk but who was not detained. He was not a refugee. He had been here for some time, but he was still considered to be a security risk.

**Mr. Butt:** I am aware of only one individual who was determined to be a security risk, who was released from detention and who is still in Canada. That person is a convention refugee. The person's name is Victor Regalado. I do not think that in using his name I will jeopardize anyone, since his case is well known.

Basically it was a case where, under the old legislation—that is, before 1984—the certificate issued by the minister was conclusive proof that the person was a security risk. There was no review either by SIRC or any other body to look at the facts of the case and make an independent decision. He was determined to be a convention refugee. He is still in Canada but is under an Order of Deportation. He has not been granted permission to remain in Canada permanently.

Whether or not that person was, in fact, a security risk, and whether a review by SIRC would have come to a different conclusion, I do not know. However, that is an instance of a case where a person is in the country and, to my knowledge, has not endangered Canadians.

**Senator Gigantès:** I come back to this business of what security agents consider to be a security risk. They are going to give the information to the minister. There is a large number of well documented cases of people whom our security agents consider to be security risks but who are no threat whatsoever to anybody. Perhaps they were just loud-mouthed protesters with long hair, sandals, probably dirty feet and strange clothes, who had a proclivity for carrying placards outside the U.S.

[Traduction]

Tout ce que je veux dire, c'est que l'utilisation du mot «peut» permettrait aussi de détenir une personne. Évidemment, la loi pourrait préciser que ceux qui présentent une menace pour le public «doivent» être détenus. L'emploi d'une seule formulation ne laisse aucun choix. S'il faut détenir tous ceux que l'on soupçonne, c'est à mon avis une violation flagrante. En ce sens, je demanderais que la formulation soit modifiée.

**M. Butt:** Je ne suis pas certain d'avoir compris exactement ce que vous voulez dire.

Si les ministres attestent qu'ils ont les éléments de preuve établissant qu'une personne présente un danger pour le public et veulent que la Cour fédérale examine le cas, alors la personne doit être détenue. Je ne vois pas très bien comment nous pourrions rendre le système plus souple tout en garantissant qu'une personne qui représente une menace pour la sécurité sera détenue.

Dans une affaire où la Cour fédérale a déclaré que la personne représentait un danger pour la sécurité publique, l'arbitre n'aura pas plus d'éléments d'information et il n'en aura pas moins non plus que dans une affaire où la cour a jugé que la personne ne représentait pas un tel danger.

**La présidente:** Monsieur Butt, nous avons récemment entendu parler au comité d'une personne ici au Canada que l'on soupçonnait de représenter un danger pour le public, mais qui n'a pas été détenue. Ce n'était pas un réfugié. Elle était ici depuis un certain temps, mais elle était soupçonné de représenter un tel danger.

**M. Butt:** Je connais le cas d'une seule personne dont on n'a jugé qu'elle représentait un danger pour le public; elle a été libérée et elle est encore au Canada. Il s'agit d'un réfugié au sens de la Convention. Son nom est Victor Regalado. Je ne pense pas que le fait de le désigner par son nom va mettre en danger qui que ce soit, car son cas est bien connu.

Dans cette affaire, qui a été jugée conformément à l'ancienne loi, c'est-à-dire avant 1984, l'attestation émise par le ministre établissait que cette personne représentait un danger pour le public. Ni le CSARS, ni aucun autre organe n'a été chargé d'enquêter sur les faits pour prendre une décision indépendante. Cet homme a été considéré comme un réfugié au sens de la Convention. Il est toujours au Canada, mais fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion. Il n'a pas eu l'autorisation de rester au Canada en permanence.

J'ignore si cette personne représente effectivement un danger pour le public et si le CSARS en serait venu à une conclusion différente. Quoi qu'il en soit, cette personne est chez nous, et à ma connaissance, elle n'a pas mis en danger des Canadiens.

**Le sénateur Gigantès:** J'en reviens à ce que les agents de sécurité considèrent comme un danger pour le public. Ils communiquent au ministre les renseignements qu'ils recueillent. Il existe de nombreux cas bien étayés de personnes que nos agents de sécurité considèrent comme un danger pour le public, mais qui ne constituent pas une menace pour qui que ce soit. Peut-être s'agit-il simplement de protestateurs aux cheveux longs, drôlement habillés, qui ont déjà manifesté devant

[Text]

embassy. Some of these people have been declared security risks and have had their careers affected because of that.

What Senator Neiman and some of our witnesses are worried about is that, with that kind of determination of what is a security risk, somebody is going to be mandatorily detained—imprisoned, in a way. This person may not be a security risk in the eyes of anybody but that security agent, whose view of a security risk is, in the eyes of the rest of us, eccentric.

**Mr. Butt:** In this particular case, however, there has been a first review by the minister and the Solicitor General, who agree with the conclusion that the person constitutes a security risk. They have commenced the process of review of that determination before the federal government. During the process of that review, the person would be detained. We would want to shorten the period of time it takes for the Federal Court to review that situation so that a decision can be made as quickly as possible as to whether that person is, indeed, a security risk. This will minimize the time of his detention.

In cases where all of the information leads to the conclusion that the person is a security risk, then the bill would provide that the person remain in detention until the issue was clarified.

**Mr. Girard:** On the other end of the spectrum, it is important to remember that Canada's profile in the world does attract the attention of terrorist organizations. This year we are going to hold the Winter Games; we held the Olympics in 1976. All of these activities require massive security support to ensure that what happened at Munich does not happen here.

There are records of Canada's having been visited, if not penetrated, by members of the Baader-Meinhof organization, the PLO and the Japanese Red Army. We are not immune; we are not a country that is of no interest to these organizations. The powers here are comprehensive in respect of dealing with that kind of phenomenon, however rarely it may occur. But I want to stress that with the current structure of review of these cases, where an individual in that situation—one who has been identified and apprehended as a terrorist—does not want to leave Canada, we do not have an effective expeditious means of bringing that about.

**The Chairman:** But that is the government's fault. We could have implemented that legislation at any time.

**Mr. Girard:** Well, the legislation is before you, senator.

**The Chairman:** Reference has been made to terrorist organizations like the Baader-Meinhof. I think the point has been made in this committee on many occasions that if representatives of such terrorist organizations come to Canada, they do so well armed with all kinds of proper documentation. They do not come in the guise of refugees. We are dealing with refugees here.

**Mr. Girard:** That is not correct, senator. This bill deals with all persons seeking admission to Canada, whether they are refugee claimants or not.

**Senator Spivak:** What is the distinction between people who are security risks and those who are a danger to the public? Is there a difference in the treatment of people applying to get

[Traduction]

l'ambassade américaine. Certains d'entre eux ont été déclarés dangereux pour le public et leur carrière s'en est ressentie.

Ce dont s'inquiète la sénatrice Neiman et certains témoins, c'est qu'à cause d'un tel jugement, une personne doit être détenue, c'est-à-dire emprisonnée. Peut-être ne représente-t-elle pas un danger aux yeux de qui que ce soit, mais que l'agent de sécurité a un point de vue différent du nôtre sur ce qui constitue un danger pour la sécurité publique.

**M. Butt:** Dans le cas qui nous occupe, toutefois, le ministre et le solliciteur général ont dit être d'accord avec la conclusion voulant que cette personne représente un danger pour le public. On a entamé le processus d'examen au niveau fédéral. Durant l'examen, la personne est détenue. Nous voudrions abréger la période accordée à la Cour fédérale, pour que soit déterminé le plus vite possible si cette personne est effectivement un danger pour le public. Ainsi, elle serait détenue moins longtemps.

Dans les cas où tout indique que la personne représente un danger pour la sécurité publique, le projet de loi établit qu'elle doit être détenue jusqu'à ce que la question soit réglée.

**M. Girard:** Par ailleurs, il ne faut pas oublier que le Canada attire l'attention des organisations terroristes. Cette année, nous tiendrons les Jeux d'hiver; en 1976, nous avons accueilli les Jeux olympiques. Toutes ces activités demandent une sécurité massive, pour que ne se répètent pas les événements de Munich.

Apparemment, des membres de l'organisation Baader-Meinhof, de l'OLP et de l'Armée rouge japonaise sont venus au Canada, s'y sont même infiltrés. Nous ne sommes pas immunisés; nous ne constituons pas un pays qui n'intéresse nullement ces organisations. Nous avons tous les pouvoirs pour faire face à ce type de phénomène, si rare soit-il. Mais je tiens à souligner qu'avec le système d'examen actuel, nous n'avons pas de moyen expéditif permettant de régler le cas des terroristes appréhendés qui ne veulent pas quitter le Canada.

**La présidente:** Mais c'est la faute du gouvernement. Nous aurions déjà pu mettre en œuvre cette mesure législative.

**M. Girard:** Vous en êtes saisi actuellement, monsieur le sénateur.

**La présidente:** On a parlé d'organisations terroristes comme la Baader-Meinhof. Je pense qu'on a répété à maintes reprises devant le comité que lorsque des représentants de ces organisations viennent au Canada, ils ont tous les papiers requis. Ils ne se présentent pas comme des réfugiés. Ici, nous traitons de réfugiés.

**M. Girard:** Ce n'est pas exact, monsieur le sénateur. Ce projet de loi vise toutes les personnes qui demandent d'être admises au Canada, qu'elles soient des réfugiés ou non.

**Le sénateur Spivak:** Quelle est la distinction entre les personnes qui constituent un danger pour la sécurité publique et celles qui présentent un danger pour le public? Y a-t-il une dif-



[Text]

into the country and permanent residents or citizens of the country if, in both instances, they are deemed to be security risks? Heaven knows that within our borders there are all kinds of security risks, including Nazi war criminals and others, with whom we are now trying to deal. I am not trying to minimize the security risk aspect, but my question is: Is there a difference between a person who is considered to be a danger to the public and one who is a security risk? What is the distinction?

**Mr. Butt:** Certainly the concept of a danger to the country is broader than the concept of a danger to the public. Danger to the public involves some physical risk to individuals or to groups within the country. Danger to the security of the country includes a danger to the integrity of the government and to the system of government which we enjoy in this country. Therefore, it is a broader concept which might not have the aspect of a physical risk to it.

The present Immigration Act provides for detention only on the basis of danger to the public or, of course, the person's unlikelihood to appear at proceedings for his removal. Therefore, if a person comes before the Federal Court in a situation that is provided for in this legislation and is allegedly involved in subversion that does not use force, one could reach the conclusion that that person does not pose a danger to the public. The question is whether or not the risk posed by the person to the government and to the system of government in this country should be reason to detain the individual. Under the present law there is no authority whatsoever to detain him. This bill would provide that authority.

**Senator Spivak:** On the matter of mandatory detention, the Canadian Bar Association made the point that the grounds on which a refugee claimant might constitute a security risk would be the very reason for his refugee status. The information given to the Solicitor General or to the minister for his refugee status, if he came from a country like Chile, for example, may be the overthrow of the government. They would have to examine whether that would constitute a security risk; but that would not necessarily mean that the person should be mandatorily detained, if that were the reason why he is a refugee, unless he posed a public danger. I believe that was the point made by the Canadian Bar.

In terms of the Charter, how does it affect permanent residents and citizens? Would they be subject to the same kind of legislation? Further, is there anything in the Charter which would say that people constituting a public danger do not deserve Charter protection?

[Traduction]

férence dans le traitement de celles qui revendiquent le droit d'entrer dans notre pays et les résidents permanents ou les citoyens si, dans les deux cas, on les considère comme des dangers pour la sécurité publique? Nous savons qu'à l'intérieur de nos frontières, il y a toutes sortes d'individus qui présentent des dangers pour la sécurité, y compris des criminels de guerre nazis et d'autres personnes, avec les difficultés que cela nous pose. Je n'essaie pas de diminuer l'importance de ce qui constitue un danger pour la sécurité publique, mais je vous demande s'il y a une différence entre une personne qui est considérée comme un danger pour le public et une autre qui est considérée comme un danger pour la sécurité publique? Qu'est-ce qui les différencie?

**M. Butt:** La notion de danger pour la sécurité nationale est plus vaste que celle de danger pour le public. La seconde suppose des risques physiques pour certaines personnes ou certains groupes à l'intérieur du pays. La première représente une menace pour l'intégrité du gouvernement et de notre régime politique. Il s'agit donc d'une notion plus vaste qui n'entraîne nécessairement pas la possibilité de risques physiques pour des personnes.

La loi actuelle sur l'immigration prévoit la détention uniquement des personnes qui constituent un danger pour le public ou, évidemment, dont on soupçonne qu'elles se soustrairont à l'obligation de comparaître à une audience en vue de leur expulsion. Ainsi, si une personne est traduite devant la Cour fédérale parce qu'elle est accusée, en vertu de la présente loi, de s'être livrée à des actes de subversion sans avoir utilisé la force, on pourrait conclure qu'elle ne présente pas de danger pour le public. Il s'agirait alors de déterminer dans quelle mesure le danger que représente cette personne pour le gouvernement et pour le régime politique de notre pays constitue un motif suffisant pour qu'on la détienne. Sous la loi actuelle, nous n'avons pas le pouvoir de la détenir. Nous l'aurions grâce à ce projet de loi.

**Le sénateur Spivak:** En ce qui concerne la détention obligatoire, l'Association du barreau canadien a fait valoir que les motifs que nous pourrions invoquer pour considérer comme danger pour la sécurité publique une personne qui revendique le statut de réfugié seraient ceux-là mêmes qu'elle utiliserait pour appuyer sa demande. Par exemple, si cette personne venait d'un pays comme le Chili, les renseignements fournis au Solliciteur général ou au ministre pourraient porter sur le renversement du gouvernement. Il faudrait déterminer si cette personne constitue un danger pour la sécurité publique, mais cela ne voudrait pas nécessairement dire qu'elle devrait absolument être détenue si sa situation de réfugié était attribuable à de tels motifs, à moins qu'elle présente un danger pour le public. C'est ce que disait le Barreau canadien sur ce point, si je ne m'abuse.

Pour ce qui est de la Charte, comment s'applique-t-elle aux résidents permanents et aux citoyens? Seraient-ils assujettis aux mêmes dispositions? D'ailleurs, y a-t-il une seule des dispositions de la Charte selon laquelle les personnes qui constituent un danger pour le public ne mériteraient pas sa protection?



[Text]

**Mr. Butt:** To answer the last question first, senator, the Charter applies without regard for the personal worth of the individual who has a right to its protection. Therefore, persons who are a danger to the public are in no way denied the protection of the Charter.

The first question you raised was put by a number of witnesses at this committee. I think it is legitimate to say that, in the first instance, the reasons why a person might be alleged to be a security risk by a person's own government could very well be the same reasons that might give rise to that person's fear of persecution. We have an intelligence service whose function includes assessing the quality of the information that is made available to it; so that if the government of a country, that allegedly is persecuting its citizens, brings forward information with regard to an individual, it certainly should be looked at, and I assume is looked at, in terms of how that individual's relationship to government has progressed over the years. It means that CSIS should be looking at evidence that is made available by a government, such as the Government of Chile, with respect to dissidents in light of Canada's reaction to claims of refugees from Chile. It recognizes that over the years there have been a great number of refugees produced in Chile, and therefore it should be looking at the information from that point of view.

The minister and the Solicitor General, when they review the report provided by CSIS, will be looking at it from the same point of view, and CSIS, I would expect, would be providing, in its analysis of the information, a rationale as to why that information should be accepted notwithstanding the concern Canada has about human rights practices in that particular country.

Similarly when it gets to the Federal Court the Federal Court will look at it from the same point of view. That is the only way one can look at that type of information. I think you have to conclude at some point that Canada's standard of what is legitimate dissidence and what is subversion will be applied. I think it will be applied at each stage, but to presume after each stage in the process that it will not have been applied is to question how we can set up any system to review intelligence information and make determinations on security risks.

**Senator Spivak:** So the bottom line is that you are not suggesting that there should be a change here in terms of public danger as opposed to security risk—mandatory detention only for public danger? You are saying that because there is no change in Canada's policy toward refugees, we can assume that the same processes will function under the way this is written and that Canada will take the same pains, in terms of its institutions, to distinguish between genuine security risks and security risks from countries which persecute their citizens. You do not feel that there needs to be a change here between public safety and security risk, in terms of mandatory detention?

[Traduction]

**M. Butt:** En réponse à votre dernière question d'abord, monsieur le sénateur, la Charte s'applique à tous sans égard à leur valeur personnelle. Par conséquent, les personnes qui constituent un danger pour le public ne sont absolument pas privées de la protection qu'elle offre.

Quant à votre première question, un certain nombre de témoins l'ont posée devant le comité. J'estime qu'on peut légitimement dire que les motifs invoqués par un gouvernement étranger pour accuser un de ses ressortissants de présenter un danger pour la sécurité nationale pourraient très bien être les mêmes qui suscitent la crainte d'être persécuté chez cette personne. Nous avons un service de renseignements qui est chargé d'évaluer la qualité de l'information qu'on lui présente; ainsi, si un gouvernement étranger qu'on accuse de persécuter des citoyens fournit des renseignements concernant un de ses ressortissants, on doit certainement analyser de tels renseignements, et je présume que c'est ce que nous faisons, à la lumière de l'évolution des rapports entre cette personne et son gouvernement au cours des années. Cela signifie que le SCRS doit examiner les documents obtenus d'un gouvernement, disons celui du Chili, en tenant compte des dissidents de ce pays et de la réaction du Canada aux revendications des réfugiés chiliens. On reconnaît que depuis un certain nombre d'années, un grand nombre de réfugiés viennent du Chili, et on doit donc tenir compte de ce fait lorsqu'on examine les renseignements qui concernent un candidat au statut de réfugié.

Quant au ministre et au solliciteur général, ils devront faire de même lorsqu'ils examineront le rapport du SCRS, et je m'attendrais à ce que celui-ci justifie, dans son analyse, les motifs pour lesquels on devrait accepter les renseignements en question, malgré les préoccupations du Canada sur le respect des droits de la personne dans ce pays.

De la même façon, la Cour fédérale devra examiner les renseignements en tenant compte du même point de vue. C'est la seule façon d'envisager l'interprétation de ce genre de renseignements. Un moment donné, il faut trancher entre la dissidence légitime et la subversion. Je crois que cette distinction sera faite à chaque étape du processus, mais présumer qu'elle ne l'aura pas été équivaut à remettre en question notre capacité de mettre sur pied un système d'examen du renseignement de sécurité et de déterminer quels types de personnes constituent des dangers pour la sécurité.

**Le sénateur Spivak:** Donc, au fond, vous ne préconisez pas de changement dans les définitions de danger pour le public et de danger pour la sécurité publique. La détention obligatoire serait réservée uniquement aux personnes qui constituent un danger pour le public. Selon vous, puisque le Canada n'a pas modifié sa politique envers les réfugiés, nous pouvons tenir pour acquis que les mêmes mécanismes seront appliqués à la lettre et que les institutions canadiennes auront la même difficulté à établir une distinction entre les personnes qui présentent un véritable danger pour la sécurité et celles qui sont considérées comme telles parce qu'elles arrivent de pays qui persécutent leurs citoyens. À votre avis, pour la détention obligatoire, il n'est pas nécessaire de définir autrement les notions de danger pour le public et de danger pour la sécurité publique?

[Text]

**Mr. Butt:** I do not think it is for me to say that there should or should not be a change. The legislation proposes a change. It proposes that security risks be detained in the same manner that persons who are a danger to the public are detained. So the legislation certainly proposes a change on that particular point.

**Senator Fairbairn:** I would like to refer to another part of the bill that has troubled me a great deal from the beginning, because I cannot visualize it. I refer to section 91.1 on page 8 of the bill, which deals with apprehending vessels and turning them around. Can you describe to me visually what the department sees as actually happening under this clause to fulfil the obligations that, we have been told, will be fulfilled before any vessel is turned around—that people will be aware of who is on the boat and who they are? Can you describe to me what would happen if a situation like that arose?

**Mr. Girard:** To draw from the two examples that we have had—the 154 Tamils who came to Newfoundland in the summer of 1986 and the Sikhs who came ashore in Nova Scotia last July—we are dealing here with people who have undertaken to come to Canada in vessels plying between countries that are signatory to the Convention—in one case Germany and in the other case Holland. None of those people were travelling to Canada directly from their own country. They were coming to Canada via a third country. In those two instances there is no doubt about the protection provided to refugees either in the country of embarkation or in the country of destination. We are not dealing with the refugee protection issue; therefore we are dealing with the question of illegal migration.

If in future we encounter another ship, we will probably be tipped off or we will obtain from the Intelligence Service some information about its approach to Canada, something about who is on board and where it embarked its passengers. In the most frequent examples, the boat will arrive in such a situation, and the passengers will be in such a physical state, that the only alternative permitted under the bill will be to board that ship, arrest the crew and bring the ship to shore—because it will be incapable of making a return journey.

In the instance where a ship is boarded—and provided that it is in the contiguous zone—there is power in the bill to require it to leave Canadian waters. As the bill points out, the minister, in making an order for the ship to depart, has to have due consideration that the ship is seaworthy and can make a return journey to another port. He has to ensure that the passengers have access to sufficient supplies and provisions to endure a further journey, and he must be satisfied that Canada, in requiring that ship to leave Canadian waters, is not practising refoulement. It is a question of the range of the ship and where the passengers came from. If they came from India or Sri Lanka, it is not reasonable to assume that a ship that departed from Rotterdam or one of the German ports is then going to go to Sri Lanka or India. The range of those ships is much more limited by their fuel capacity and the owners and crew are usually European.

**Senator Fairbairn:** In your hypothetical situation, would it be envisaged that a Canadian vessel goes alongside that vessel

[Traduction]

**M. Butt:** Il ne m'appartient pas de dire qu'il devrait ou non y avoir un changement. La loi en contient un. Elle propose que les personnes qui présentent un danger pour la sécurité publique soient détenues de la même façon que celles qui présentent un danger pour le public. C'est certainement un changement sur ce point particulier.

**Le sénateur Fairbairn:** J'aimerais que nous nous penchions sur une autre partie du projet de loi qui m'inquiète beaucoup depuis le début, parce que je ne peux voir quelle en serait l'application concrète. Je me reporte à l'article 91.1 à la page 8 du projet de loi, portant sur l'interdiction d'entrer dans les eaux canadiennes. Pouvez-vous me donner un exemple concret de la façon dont le ministère prévoit appliquer cette disposition, tout en prenant soin de s'assurer de l'identité des passagers et du navire? Pouvez-vous me dire ce qui se passerait dans une telle situation?

**M. Girard:** Prenons les deux exemples récents: les 154 Tamouls arrivés à Terre-Neuve pendant l'été de 1986 et les Sikhs débarqués en Nouvelle-Écosse en juillet dernier. Il s'agit de personnes qui tentent d'entrer au Canada dans des navires circulant entre des pays signataires de la Convention—dans un cas, l'Allemagne et dans l'autre, la Hollande. Aucune de ces personnes n'arrivait directement de son pays d'origine. Elles étaient passées par un tiers pays. Dans les deux cas, la protection des réfugiés, que ce soit dans le pays d'embarquement ou dans celui de destination, ne fait aucun problème: il ne s'agit pas d'un problème de protection des réfugiés, mais de migration illégale.

Si ce genre de cas se produit à nouveau, nous en serons probablement avertis ou nous obtiendrions du SCRS des renseignements sur le navire, ses passagers et leur lieu d'embarquement. Le plus fréquemment, le navire arrivera dans une telle situation et les passagers seront dans un tel état que la seule possibilité offerte par la loi sera d'arraisonner le navire, d'en arrêter l'équipage et d'amener les deux à un port—parce que le navire ne sera pas en mesure d'effectuer le voyage de retour.

Lorsqu'un navire est arraisonné—et à condition qu'il se trouve dans la zone contiguë—le projet de loi prévoit que le ministre peut l'obliger à quitter les eaux canadiennes, à condition qu'il soit convaincu que son état de navigabilité lui permet de faire le voyage de retour à un autre port. Le ministre doit également s'assurer que les passagers ont accès à des provisions alimentaires suffisantes pour subsister pendant le voyage et doit être convaincu que notre pays ne se livre pas à une pratique de refoulement lorsqu'il oblige le navire à quitter les eaux canadiennes. Cela dépend de l'autonomie du navire et du lieu d'origine de ses passagers. Si ceux-ci arrivent de l'Inde ou du Sri Lanka, il n'est pas raisonnable de présumer qu'un navire ayant quitté Rotterdam ou un port allemand puisse retourner dans ces deux pays asiatiques. L'autonomie d'un navire est beaucoup plus limitée par la capacité de ses réservoirs de carburant et par le fait que les propriétaires et l'équipage sont habituellement européens.

**Le sénateur Fairbairn:** Dans votre situation hypothétique, prévoit-on qu'un bâtiment canadien puisse aller accoster le



[Text]

and a departmental or interdepartmental team will board the ship and virtually hold some kind of a hearing to determine who the passengers are?

**Mr. Girard:** You would certainly go on board and do a visual check of the passengers, examine the ship's log, if it is still available, and examine any documents that the crew and passengers have—and, of course, question the principals to determine what they are about, what their intentions are.

**Senator Hébert:** On this point, we have been told that one of the problems under our present system is that it takes a lot of time to assess whether or not the claim is valid—sometimes it takes years—and that the present bill is trying to cut that time down to as short as possible, which may be four months, six months, or something like that. If it now takes four months or six months to assess the quality of a person who has arrived in Canada as a refugee, then how could we do something at all serious on board a ship in a matter of hours or perhaps days without any equipment for verification? How would that be possible, or ensure that the minister would indeed have due regard for the Convention before the ship was turned away?

**Mr. Girard:** He certainly would not attempt to carry out any kind of refugee determination because of the circumstances of the embarkation of the people, where obviously protection was not at issue. None of the 174 Sikhs were being persecuted in Holland when they paid a large amount of money to the owners of the "Amelie".

**Senator Hébert:** I am talking about the future; let's forget about the Sikhs.

**Mr. Girard:** If you encountered a ship that was inbound from Guatemala with Guatemalans on board, you would treat it as a refugee ship. On the west coast, if you encountered a liner loaded with Fijians inbound from Fiji, you would have to deal with the issue of whether or not those people were refugees, bring them to shore and give them a determination.

However, what we are encountering here is the phenomenon of the pernicious traffic in human beings between two signatory countries where the refugee issue is entirely neutral. Some of those people may be refugees, but the issue of protection is not at hand. If they required protection, they had it in the country where they embarked and the reason why they are coming to Canada is not for protection but to settle here as immigrants and, hopefully, to establish a better life for themselves. However, there are more legitimate ways of doing that.

**Senator Hébert:** Yes, but you must have personal contact with them in order to figure out whether they are economic refugees and not political refugees.

**Mr. Girard:** You can tell by the context—

**Senator Hébert:** Are you telling me that you can tell by the context that there are 150 people on a ship and there is not one refugee amongst the lot, just by the context? That sounds imprudent to me.

[Traduction]

navire et qu'une équipe ministérielle ou interministérielle se rende sur celui-ci pour déterminer de quelque façon qui sont les passagers?

**M. Girard:** Il faudrait certainement monter à bord et examiner les passagers, consulter le registre du navire, s'il y a encore moyen de l'obtenir, examiner les documents de l'équipage et des passagers et, évidemment, questionner les dirigeants du groupe pour déterminer leur identité et leurs intentions.

**Le sénateur Hébert:** Sur ce point, on nous a dit qu'un des problèmes du système actuel est qu'il est très long—cela prend parfois des années—d'évaluer dans quelle mesure une demande est valable, et que ce projet de loi essaie de réduire le plus possible cette période, c'est-à-dire de la ramener à quatre ou six mois. S'il faut dorénavant quatre ou six mois pour évaluer la qualité d'une personne arrivée au Canada en tant que réfugié, comment pourrions-nous, en quelques heures ou quelques jours, sans matériel adéquat, faire une évaluation le moins sérieuse à bord d'un navire? Ou encore, comment pourrait-on s'assurer que le ministre aura bel et bien tenu compte des dispositions de la Convention avant de renvoyer le navire?

**M. Girard:** Il n'essaierait certainement pas de prendre une décision quelconque sur le statut de réfugié en raison des circonstances de l'embarquement de ces personnes sur le navire, où la sécurité des passagers n'était manifestement pas un problème. Aucun des 174 Sikhs n'était persécuté en Hollande, où chacun avait versé une somme considérable aux propriétaires du navire «Amélie».

**Le sénateur Hébert:** Je parle de l'avenir; oublions les Sikhs.

**M. Girard:** Si vous interceptiez un navire en provenance du Guatemala avec des ressortissants de ce pays à bord, vous le traiteriez comme un navire de réfugiés. Sur la côte ouest, si vous interceptiez un transocéanique rempli de Fidjiens en provenance des îles Fidji, vous auriez à établir si oui ou non, ces gens sont des réfugiés, et vous devriez les amener au pays et déterminer leur statut.

Toutefois, nous faisons face ici au phénomène du trafic honteux d'être humains entre deux pays signataires de la Convention et où la question des réfugiés ne se pose même pas. Certaines de ces personnes sont peut-être des réfugiés, mais la question de la sécurité n'est pas en cause. Si ces personnes avaient besoin de protection, elles l'avaient dans le pays d'où elles sont parties; elles ne sont pas venues au Canada pour obtenir la sécurité mais pour s'installer comme immigrants, dans l'espoir d'améliorer leurs conditions de vie. Toutefois, il y a des façons plus légitimes de réaliser cela.

**Le sénateur Hébert:** Oui, mais vous devez établir un contact personnel avec eux pour vous assurer qu'ils sont des réfugiés économiques et non politiques.

**M. Girard:** Vous pouvez le déterminer par le contexte...

**Le sénateur Hébert:** Vous me dites que le contexte à lui seul vous permet d'affirmer qu'il n'y a pas un seul réfugié dans un groupe de 150 personnes sur un navire? Cela me semble imprudent.



[Text]

**Mr. Girard:** The only instance where you could be practising refoulement by requiring the ship to return to Holland is if it had Dutch citizens on board who were being persecuted by the democratically-constituted Government of Holland. That circumstance so far exceeds the bounds of my imagination that I cannot understand your concern.

**Senator Hébert:** You cannot understand my concern?

**Mr. Girard:** Not in that instance.

**Senator Hébert:** I can understand what you are saying in that instance. However, I am talking about the future. We are putting aloft a bill that will be there for some time and, up to the present, we have been faced with ships which to our knowledge came with a few hundred people on board. With this bill in place, Canada is saying that in future, in connection with any ship that comes, it will be decided, from far away, that the context is such that the people on board are not really political refugees, and consequently the ship will be told to turn around and go back to wherever it came from. It seems to me that that is a bit rough, considering the fact that until now we have not had a big problem with ships coming from all over the world.

**Senator Lewis:** You mentioned the Sikhs who came from Holland. I understand that, under the 1951 Convention, a refugee is a person who is outside his own country.

**Mr. Girard:** That is correct.

**Senator Lewis:** So really we should not say that because they came from Holland, and did not come from their own country, they are not refugees.

**Mr. Butt:** I do not think we have said that, senator. The question is whether the legitimacy of their refugee claim is relevant to whether or not Canada should permit that ship to enter its waters and to permit those persons to make a claim. Those persons with whom we have dealt in the past were coming from a country other than their country of citizenship; countries that were signatories to the Convention and countries where they had the opportunity—and indeed had commenced the process—of claiming refugee status. They come to Canada not because they are in need of protection but because they wish to reside in Canada rather than reside in Germany or Holland, as the case may be.

If a ship comes to Canada in the future, with persons on board who are travelling not from their country of citizenship but from a country that is a signatory to the Convention, then that ship can be turned around because the question of protection is not at issue. They have the opportunity to afford themselves of the protection of the Convention in the country where they were. It will be up to the country from which they originally embarked to make the determination of whether or not they are Convention refugees and either permit them to stay in accordance with the Convention or return them to their country of citizenship.

If a ship is travelling directly from the country of citizenship of the passengers, and those passengers are claiming to be Convention refugees, then section 91.1 will not permit Canada

[Traduction]

**M. Girard:** Le seul cas où vous feriez du refoulement, c'est en obligeant le navire à retourner en Hollande s'il avait à son bord des ressortissants hollandais persécutés par le gouvernement démocratiquement constitué de ce pays. Jusqu'ici, cette éventualité dépasse les limites de mon imagination au point que je ne puis comprendre votre inquiétude.

**Le sénateur Hébert:** Vous ne pouvez comprendre mon inquiétude?

**M. Girard:** Pas dans ce cas particulier.

**Le sénateur Hébert:** Je comprends ce que vous voulez dire dans ce cas-ci. Toutefois, je parle de l'avenir. Nous étudions un projet de loi qui sera en vigueur pendant un certain temps et, jusqu'ici, à ce que nous sachions, nous avons accueilli des navires à bord desquels il y avait quelques centaines de personnes. Ce projet de loi adopté, les autorités canadiennes disent que désormais, lorsqu'un navire arrivera, elles décideront, dans les bureaux de leurs fonctionnaires, que le contexte est tel que les passagers du navire ne sont pas vraiment des réfugiés politiques et qu'il faut donc renvoyer le navire à son lieu de départ. Il me semble que cette politique est un peu excessive, compte tenu du fait que jusqu'ici, les navires qui arrivent de tous les continents ne nous ont pas présenté de problèmes majeurs.

**Le sénateur Lewis:** Vous avez parlé des Sikhs qui arrivaient de Hollande. Je crois savoir qu'en vertu de la Convention de 1951, un réfugié est une personne qui a quitté son propre pays.

**M. Girard:** C'est exact.

**Le sénateur Lewis:** Donc, en fait, nous ne devrions pas dire cela parce que ces gens arrivent de Hollande et non de leur propre pays, et qu'ils ne sont donc pas des réfugiés.

**M. Butt:** Je ne crois pas que nous ayons dit cela, monsieur le sénateur. Il s'agit de savoir si la légitimité de leur demande de statut de réfugiés a quelque chose à voir avec le fait que le Canada devrait permettre au navire qui les transporte d'entrer dans nos eaux territoriales et de leur permettre de présenter une demande. Les cas que nous avons eus par le passé concernaient des personnes en provenance d'un pays autre que leur pays d'origine, signataire de la Convention, où ils avaient eu l'occasion de revendiquer le statut de réfugié—et avaient même commencé le processus. Ces gens viennent au Canada non parce qu'ils ont besoin d'être protégés, mais parce qu'ils veulent résider au Canada plutôt qu'en Allemagne ou en Hollande, selon le cas.

Si, à l'avenir, un navire arrive au Canada avec des passagers en provenance non de leur pays d'origine mais d'un pays signataire de la Convention, on pourra interdire à ce navire d'entrer dans les eaux canadiennes parce que la sécurité de ces personnes ne sera pas en jeu. Elles ont la possibilité de se prévaloir de la protection prévue par la Convention dans le pays où elles étaient arrivées. Il reviendra à celui-ci de déterminer si elles sont ou non des réfugiés au sens de la Convention, et de leur accorder un droit de résidence conformément à la Convention, ou de les renvoyer dans leur pays d'origine.

Si un navire arrive directement du pays d'origine des passagers et que ceux-ci revendiquent le statut de réfugié au sens de la Convention, l'article 91.1 de la loi ne permettra pas au

[Text]

to turn that ship around. Our obligations under the Convention will require us to escort that ship to a Canadian port and allow those persons to avail themselves of the opportunity to make a refugee claim in accordance with Canadian law.

**Senator Lewis:** I have one other question in that area. We have been dealing with refugees with no identification or papers. However, I presume a person could arrive with all sorts of documentation and still be a refugee?

**Mr. Butt:** Yes. It is not uncommon for persons to flee their homeland without passports and without having taken the opportunity to acquire the necessary visas in order to enter another country. A great many of them can get passports or visas in order to come from their country of persecution to another country; so the question of documentation is somewhat of a red herring in many cases. It does not indicate one way or the other whether a person is or is not a Convention refugee.

**Senator Lewis:** It is probably the matter of proof with which you are concerned.

**Senator Fairbairn:** Madam Chairman, I will be brief. How can the minister ensure that a ship, which he has decided should be turned around, will go back to the port from which it came?

**Mr. Girard:** I do not think he can, unless the navy is willing to escort the ship or put a crew aboard in order to ensure that it does go back to the port from whence it embarked the passengers.

**Senator Hébert:** Otherwise it is taking a chance with human lives.

**Mr. Girard:** Indeed and that is part of the very serious decision on whether to direct the ship out or bring it in.

**Senator Spivak:** I have a question on the same point. We are discussing here ships that are within the 12-mile radius of the shores of Canada; so, strictly speaking, they are within Canadian waters, is that not so?

**Mr. Girard:** No. I believe there has been different testimony given to this committee and I am not sure whether it was stated that it was in or out; but the minister has stated that any ship that was within the 12-mile limit will be brought in and the passengers examined individually. It is in the zone 12 to 24 miles offshore, the contiguous zone, where the issue of turning the ship around arises.

**Senator Gigantès:** That is not what we were told.

**Mr. Girard:** No, but that is what the minister has stated is the policy.

**Senator Spivak:** I have two further questions with regard to that. First, does Canada not have the right to do that now, without resorting to this kind of legislation? Does Canada not have the right to turn ships around that are in the zone between 12 and 24 miles offshore?

My second question is: If the passengers on the ship are indeed on Canadian soil, does the turning around then not con-

[Traduction]

Canada de le renvoyer. Nos obligations aux termes de la Convention nous obligeront à escorter ce navire jusqu'à un port canadien et à permettre aux passagers de se prévaloir du droit de présenter une demande de statut de réfugié, conformément à la loi canadienne.

**Le sénateur Lewis:** À ce propos, il a été question de réfugiés sans papiers ou pièces d'identité. Toutefois, je présume qu'une personne peut arriver avec tout ses papiers et quand même être considérée comme un réfugié?

**M. Butt:** Oui. Il n'est pas rare que des personnes quittent leur pays natal sans passeport et sans avoir eu l'occasion d'obtenir le visa nécessaire pour entrer dans un autre pays. En revanche, bon nombre d'entre eux peuvent obtenir ces documents et, par conséquent, la question des pièces d'identité n'a souvent rien à voir dans ce domaine. Le fait d'avoir ou de ne pas avoir de papiers ne change rien à la qualification de réfugié au sens de la Convention.

**Le sénateur Lewis:** C'est probablement la question de la preuve qui vous préoccupe.

**Le sénateur Fairbairn:** Madame la présidente, je serai brève. Comment le ministre peut-il s'assurer qu'un navire interdit de séjour dans les eaux canadiennes retournera au port d'où il était parti?

**M. Girard:** Je ne crois pas que ce soit possible, à moins que la marine n'accepte de l'escorter ou de mettre un autre équipage à bord.

**Le sénateur Hébert:** Sinon on met des vies humaines en péril.

**M. Girard:** C'est vrai, et on en tient compte lorsqu'on prend la très grave décision de refouler un navire à l'extérieur de nos eaux territoriales.

**Le sénateur Spivak:** J'ai une question à poser sur le même point. Nous discutons ici de navires qui se trouvent à l'intérieur d'un rayon de 12 milles de la côte canadienne; donc, strictement parlant, ces navires se trouvent dans les eaux canadiennes, n'est-ce pas?

**M. Girard:** Non. Je ne suis pas certain que cela ait été précisé dans les différents témoignages présentés au Comité, mais le ministre a déclaré que tous navires se trouvant à l'intérieur de la limite de 12 milles seraient escortés jusqu'à un port canadien et que les passagers seraient examinés individuellement. C'est dans la zone de 12 à 24 milles au large, la zone contiguë, que se pose la question de l'interdiction à un navire d'entrer dans les eaux canadiennes.

**Le sénateur Gigantès:** Ce n'est pas ce qu'on nous a dit.

**M. Girard:** Non, mais c'est ce que le ministre a déclaré.

**Le sénateur Spivak:** J'ai deux autres questions sur ce point. Premièrement, le Canada n'a-t-il pas déjà le droit de procéder de cette façon, sans utiliser ce genre de loi? Le Canada n'a-t-il pas le droit d'expulser des navires qui se trouvent entre 12 et 24 milles au large des côtes?

Ma deuxième question est celle-ci: si les passagers du navire sont en réalité sur le sol canadien, leur expulsion ne contre-



[Text]

travene their Charter rights? It seems to me that there are several legal questions here.

**Mr. Girard:** Yes. The testimony given before this committee from the representative of the Department of Justice who advises us is that the procedural rights that accrue from the Charter apply to people at a port of entry and not at sea, whether it is within the 12-limit or outside of that limit.

**Senator Spivak:** Does Canada have that power under the Law of the Sea or some other such law?

**Mr. Girard:** The Law of the Sea has not been enacted into Canadian legislation at this point, so far as I know.

**Mr. Butt:** What the Law of the Sea Treaty provides is that Canada can legislate with regard to that contiguous zone of 12 to 24 miles. What it is doing in this particular case is legislating.

**Senator Spivak:** In other words, this is the first time they are using that treaty. Let us suppose that we were not talking about refugees; suppose, for instance, that we had reason to believe there was a hostile ship out there intending to fire missiles at our coast—or even French trawlers. Would Canada have the right to go out and turn those ships around?

**Mr. Butt:** I think it becomes a much more technical matter. The French trawlers fall into a totally different category. There is a convention with respect to fishing rights and responsibilities of both these states with regard to enforcing fishing rights, and that extends, of course, to a zone of 200 miles. But that is a totally different provision. In the case of the ship that is coming in to fire missiles at Canadian territory, Canada would be entitled, under international law, to intercept that vessel in the contiguous zone. There is no Canadian legislation which authorizes Canadian authorities to do that, but I don't think anybody would be surprised if we did it.

**The Chairman:** Honourable senators, I think Senator Fairbairn has one quick question.

**Senator Fairbairn:** I have one quick question on a matter which has bothered people on this committee before. This is tremendously important decision that would have to be made, and yet the legislation does not confine that decision solely to the responsibility of the minister. Conceivably he could delegate that decision. Is there anything that would be disruptive if one were to suggest that that is the kind of decision that should come totally within the direct responsibility of the minister?

**Mr. Girard:** You could constrain the delegation of that through further amendment. When we drafted the bill we thought, for practical purposes, that some delegation would need to take place simply to ensure that the decision could be taken in time. There is often very limited time within which to gather the information and then get the decision to either seize, escort or direct out. We had envisaged a delegation to a very senior level of the commission which would ensure that at least one person could be reached at all times.

[Traduction]

vient-elle pas à la Charte des droits? Il me semble que plusieurs questions juridiques interviennent ici.

**M. Girard:** Oui. Dans son témoignage, le conseiller du ministère de la Justice nous a déclaré que les droits en matière de procédure découlant de la Charte s'appliquent uniquement lorsqu'on est dans un port d'entrée au pays et non en mer, que se soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone de 12 milles.

**Le sénateur Spivak:** Le Canada a-t-il ce pouvoir aux termes du droit de la mer ou d'une autre loi?

**M. Girard:** À ma connaissance, le Canada n'a pas adopté le droit de la mer dans sa législation jusqu'à maintenant.

**M. Butt:** Ce que le Traité sur le droit de la mer stipule, c'est que le Canada peut légiférer à l'égard de la zone contiguë de 12 à 24 milles. C'est donc ce qu'il fait dans le cas présent: il légifère.

**Le sénateur Spivak:** En d'autres termes, c'est la première fois qu'il se prévaut du Traité. À supposer qu'il ne soit pas question de réfugiés et que, par exemple, nous ayons des raisons de croire qu'il y a là un navire hostile qui s'apprête à lancer des missiles sur nos côtes, ou même des chalutiers français. Le Canada aurait-il le droit de refouler ces navires?

**M. Butt:** Je crois que cette question devient ici beaucoup plus subtile. Les chalutiers français sont dans une catégorie tout à fait à part. Il existe une convention sur les droits de pêche et les responsabilités des deux États concernant le respect de ces droits de pêche; évidemment, elle s'applique à la zone de 200 milles. Mais c'est une question tout à fait différente. Si un navire s'apprêtait à lancer des missiles sur les côtes canadiennes, le Canada pourrait, aux termes du droit international, intercepter ce navire dans la zone contiguë. Il n'y a pas de loi canadienne qui autorise les autorités canadiennes à le faire, mais je crois que personne ne s'étonnerait si le Canada agissait ainsi.

**La présidente:** Honorables sénateurs, je pense que la sénatrice Fairbairn a une brève question à poser.

**Le sénateur Fairbairn:** Il s'agit en effet d'une brève question qui a déjà été soulevée par certains membres du Comité. On parle ici d'une décision extrêmement importante qu'il faudra prendre, et pourtant, la loi ne limite pas cette responsabilité uniquement au ministre. On conçoit que celui-ci puisse déléguer sa responsabilité à ce chapitre. Mais serait-il catastrophique de proposer que ce type de décision relève entièrement et directement du ministre?

**M. Girard:** On pourrait limiter cette délégation grâce à de nouveaux amendements. Lorsque nous avons rédigé le projet de loi, nous avons pensé qu'une certaine forme de délégation s'imposait pour des raisons pratiques, ne serait-ce que pour permettre que la décision soit prise à temps. On dispose souvent de très peu de temps entre le moment où l'on est informé de la situation et celui où il faut décider de saisir le navire, de l'escorter ou de l'enjoindre de quitter nos eaux. Nous avons envisagé de déléguer ce pouvoir à un membre très haut placé de la Commission, de façon qu'on puisse rejoindre au moins une personne en tout temps.



[Text]

**Senator Gigantès:** Are you suggesting that all of the people coming here and claiming refugee status, but who come here for economic reasons, will be turned back, including hockey players, ballet stars—

**The Chairman:** I am sorry, but we will keep the comments for later. I have one question which I know has some legal connotations, but I simply want to ask you this; You will recall section 103.02, referred to in the bill, which deals with the grounds for obtaining a warrant. Several of us have questioned that section, and of course it has been attacked by several of our witnesses since that time. I think Mr. Butt testified that this section was based on almost identical wording in the Customs Act, and that that section was simply used as a model.

I am wondering if, in drafting that section, you were aware of the fact that the Supreme Court of Canada had, in fact, overruled on a matter concerning a violation of the Charter of Rights in a case that was heard, I think, after the Customs Act was presented. Were you aware of that?

**Mr. Girard:** Not at the time of drafting. We accepted the English text. It requires further amendment, although I understand that the French text is within the bounds.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Girard, could you let us have some information regarding the minister's statement, about which you have just told us, with respect to boats within territorial waters being allowed to come ashore, because I don't think that was the impression we received from earlier testimony.

**Mr. Girard:** Yes, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Gigantès:** Voulez-vous dire que tous ceux qui viennent ici et revendiquent le statut de réfugié, mais dont la venue tient à des motifs économiques, seront renvoyés, y compris les joueurs de hockey, les danseurs de ballet . . .

**La présidente:** Je suis désolée, mais nous devons réserver ces observations pour plus tard. J'aimerais poser une question qui a certaines connotations juridiques. Elle concerne l'article 103.02 du projet de loi, qui traite des motifs justifiant l'obtention d'un mandat. Plusieurs d'entre nous ont mis en doute le bien-fondé de cette disposition et celle-ci a évidemment été critiquée par plusieurs témoins depuis lors. Je pense que M. Butt a dit que l'article en question reprenait, presque mot pour mot, une disposition similaire de la Loi sur les douanes qui aurait simplement servi de modèle.

Au moment de rédiger cet article, saviez-vous que la Cour suprême du Canada avait rejeté une décision au sujet d'une infraction à la Charte des droits, dans une affaire entendue, si je ne m'abuse, après le dépôt de la Loi sur les douanes. Étiez-vous au courant de cela?

**M. Girard:** Pas au moment où nous avons rédigé l'article. Nous avons accepté le libellé anglais. Il doit être remanié, mais je crois comprendre que la version française est acceptable.

**La présidente:** Je vous remercie beaucoup. Monsieur Girard, pourriez-vous nous fournir certains renseignements concernant la déclaration du ministre dont vous venez de parler et selon laquelle les bateaux dans nos eaux territoriales seraient autorisés à gagner nos côtes, car je ne pense pas que ce soit l'impression que nous ont laissée les témoignages précédents.

**M. Girard:** Oui, madame la présidente.

**La présidente:** Je vous remercie infiniment. La séance est levée.

Le comité suspend ses travaux.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From Canada Employment and Immigration Commission  
Refugee Task Force:*

Mr. Raphael Girard, Director;

Mr. John Butt, Project Leader, Legislative Development.

*De La Commission de l'emploi et de l'immigration Canada,  
Groupe de travail sur les réfugiés:*

M. Raphael Girard, directeur;

M. John Butt, chef du projet de développement législatif.



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

Tuesday, November 24, 1987  
Wednesday, November 25, 1987  
Thursday, November 26, 1987  
Tuesday, December 1, 1987

### Issue No. 45

#### Nineteenth, twentieth and twenty-first proceedings on:

Consideration of Bill C-84, An Act to amend the  
Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in  
consequence thereof

and

#### Second proceedings on:

Consideration of Bill S-14, An Act to authorize  
Cooperants, Mutual Life Insurance Society to be  
continued as a corporation under the laws of the  
Province of Quebec

---

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Le mardi 24 novembre 1987  
Le mercredi 25 novembre 1987  
Le jeudi 26 novembre 1987  
Le mardi 1<sup>er</sup> décembre 1987

### Fascicule n° 45

#### Dix-neuvième, vingtième et vingt et unième fascicules concernant:

L'étude du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur  
l'Immigration de 1976 et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel

et

#### Deuxième fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi S-14, Loi autorisant la  
continuation de Les Coopérants, Société Mutuelle  
d'Assurance-vie, sous forme de corporation régie par  
les lois de la province de Québec

---



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cogger	Haidasz
Doyle	Hébert
Fairbairn	*MacEachen (or Frith)
Flynn	*Murray (or Doody)
Gigantès	Spivak
Grafstein	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Doyle for that of the Honourable Senator Cochrane. (*November 19, 1987*)

The name of the Honourable Senator Stanbury for that of the Honourable Senator Buckwold. (*November 23, 1987*)

The name of the Honourable Senator Gigantès for that of the Honourable Senator Lewis. (*November 24, 1987*)

The name of the Honourable Senator Spivak for that of the Honourable Senator Simard. (*November 26, 1987*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cogger	Haidasz
Doyle	Hébert
Fairbairn	*MacEachen (ou Frith)
Flynn	*Murray (ou Doody)
Gigantès	Spivak
Grafstein	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Doyle substitué à celui de l'honorable sénateur Cochrane. (*le 19 novembre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury substitué à celui de l'honorable sénateur Buckwold. (*le 23 novembre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis. (*le 24 novembre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Spivak substitué à celui de l'honorable sénateur Simard. (*le 26 novembre 1987*)

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, November 4, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Cogger, seconded by the Honourable Senator Tremblay, for the second reading of the Bill S-14, An Act to authorize Cooperants, Mutual Life Insurance Society to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Cogger moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 4 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Cogger, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-14, Loi autorisant la continuation de Les Coopérants, Société Mutuelle d'Assurance-vie sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Cogger propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 24, 1987  
(56)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 2:10 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Hébert, Neiman, Nurgitz and Stanbury (8).

*Other Senators present:* The Honourable Senators Robertson and Spivak (2).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The Honourable Senator Spivak moved,—That subject to the authority being granted by the Senate, a group of up to 6 members of the Committee, plus staff be authorized to travel to Winnipeg, Regina, Edmonton and Vancouver from Sunday, December 6, 1987 until Sunday, December 13, 1987, in order to hold informal discussions with interested groups and individuals with respect to Bill C-55.

At 5:07 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, NOVEMBER 25, 1987  
(57)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 2:25 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Hébert, Neiman, Nurgitz and Stanbury (8).

*Other Senator present:* The Honourable Senator Spivak (1).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

At 5:27 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 24 NOVEMBRE 1987  
(56)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 14 h 10, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Hébert, Neiman, Nurgitz et Stanbury (8).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénatrices Robertson et Spivak (2).

*Également présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.»

L'honorable sénatrice Spivak propose,—Que sous réserve de l'autorisation du Sénat, un groupe formé de six membres ou plus du Comité, et accompagné de membres du personnel, soit autorisé à se rendre à Winnipeg, Regina, Edmonton et Vancouver entre le dimanche 6 décembre 1987 et le dimanche 13 décembre 1987, afin d'y rencontrer des groupes et des personnalités intéressés pour discuter du projet de loi C-55.

À 17 h 07, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MERCREDI 25 NOVEMBRE 1987  
(57)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 14 h 25, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Gigantès, Grafstein, Hébert, Neiman, Nurgitz et Stanbury (8).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénatrice Spivak (1).

*Également présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.»

À 17 h 27, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.



THURSDAY, NOVEMBER 26, 1987  
(58)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 9:45 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz, Spivak and Stanbury (8).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

At 12:07 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, DECEMBER 1, 1987  
(59)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:32 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cogger, Flynn, Fairbairn, Neiman and Stanbury (5).

*Other Senator present:* The Honourable Senator Buckwold (1).

*In attendance:* The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated October 29, 1987 considered Bill S-14 intituled: "An Act to authorize Cooperants, Mutual Life Insurance Society to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec".

The Honourable Senator Flynn moved,—That the Chairman report the bill S-14, "An Act to authorize Cooperants, Mutual Life Insurance Society to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec" without amendment.

The question being put on the motion,

It was—

Resolved in the affirmative.

At 4:28 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Andrew N. Johnson

*Clerk of the Committee*

LE JEUDI 26 NOVEMBRE 1987  
(58)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 45, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Gigantès, Hébert, Neiman, Nurgitz, Spivak et Stanbury (8).

*Également présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

À 12 h 07, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 1<sup>er</sup> DÉCEMBRE 1987  
(59)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 32 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cogger, Flynn, Fairbairn, Neiman et Stanbury (5).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Buckwold (1).

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1987, le Comité étudie la projet de loi S-14 «Loi autorisant la continuation de Les Coopérants, Société Mutuelle d'Assurance-vie, sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec».

L'honorable sénateur Flynn propose,—Que le président fasse rapport du projet de loi S-14 «Loi autorisant la continuation de Les Coopérants, Société Mutuelle d'Assurance-vie, sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec», sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 28, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 1, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-14, to authorize Cooperants, Mutual Life Insurance Society to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec, met this day at 3.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, you will recall that we postponed further consideration of Bill S-14 on November 17, 1987 in order to permit Madame Blouin to appear before the committee. As I mentioned at the time, Madame Blouin had advised me that she felt she had an interest in this application and had asked for an opportunity to make a statement to the committee. She is able to appear today and I would now ask her to make her statement.

**Mrs. Yolande Blouin, President, International Life Insurance Company:** Thank you, Madam Chairman and honourable senators. Unfortunately I was not aware that the majority in attendance would be English-speaking; otherwise it would have been quite easy for me to have had the text prepared in English; but because of different nuances in instant translation I would rather say what I wish to say in French. So perhaps honourable senators will excuse me.

Mesdames et messieurs les sénateurs, permettez-moi, en premier lieu, de vous remercier d'avoir bien voulu, en ma qualité de présidente de la compagnie d'assurance vie l'Internationale, m'accorder cette audience. Comme vous l'avez sans doute déjà remarqué, je me présente seule, et ceci pour deux raisons.

Premièrement, il était très difficile de me faire assister d'un aéropage de conseillers, les frais déjà encourus dans cette affaire étant astronomiques.

Deuxièmement, j'ai la prétention de connaître ce dossier parfaitement et d'être très bien en mesure de le défendre, y travaillant depuis de nombreuses années. Cependant, je réclame à l'avance votre indulgence devant certaines hésitations de ma part, ayant été prévenue par mes conseillers de possibles poursuites en justice de la part de certaines personnes impliquées dans cette affaire. Il me faudra donc faire la part des choses et décider ce que j'ai la liberté de dire ou de ne pas dire.

Je voudrais en venir immédiatement aux faits qui m'amènent devant vous. Ils sont les suivants:

L'Internationale tente sans succès depuis 1917 d'exécuter le règlement d'une tierce-saisie au montant approximatif de 450,000 \$. Le jugement final ayant été rendu en sa faveur. La tierce-saisie contre les Artisans, maintenant connus sous le nom Les Coopérants, ayant été maintenue.

Les Coopérants sont devant vous présentement pour obtenir la permission de remplacer leur charte fédérale par une charte provinciale.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 1<sup>er</sup> décembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-14, autorisant la continuation de Les Coopérants, Société Mutuelle d'Assurance-vie, sous forme de corporation régie par les lois du Québec, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier la teneur de ce projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, vous vous souvenez que le 17 novembre 1987 nous avons reporté l'étude du projet de loi S-14 pour permettre à M<sup>me</sup> Blouin de comparaître devant nous. Comme je l'ai dit à ce moment-là, M<sup>me</sup> Blouin m'avait indiqué qu'elle s'intéressait à cette demande et avait exprimé le désir de faire une déclaration devant le Comité. Voici qu'elle peut comparaître aujourd'hui. Je lui demande donc de faire sa déclaration.

**Mme Yolande Blouin, présidente, International Life Insurance Company:** Merci, madame la présidente et honorables sénateurs. Je ne me rendais malheureusement pas compte que la majorité des sénateurs présents seraient anglophones; il m'aurait été facile de préparer une version anglaise de ma déposition; et puisqu'une traduction instantanée ne permet pas toujours de respecter toutes les nuances, je préférerais dire ce que j'ai à dire en français. Je m'en excuse auprès des honorables sénateurs.

Honourable Senators, I want to start by thanking you for allowing me to appear before you in my capacity as president of the International Life Insurance Company. As you can see, I am here by myself, and there are two reasons for this.

The first is that it was hard for me to get the help of learned legal counsel, since I have already had to spend astronomical amounts of money on this affair.

The second is that I feel I know the issues inside out and am quite capable of arguing them myself, having worked on this for many years. However, I would like to ask you in advance to be patient if I seem hesitant at times—I have been warned by my lawyers about possible legal action by certain people involved in the affair. So I will have to take things into consideration and decide what I'm free to say and what I'm not.

I would like to get right to the facts that have brought me here today. They are the following:

International has been trying unsuccessfully since 1917 *sic* to get a third-party seizure enforced in the approximate amount of \$450,000. The final decision was in our favour, and a third-party seizure against The Artisans, now known as Cooperants, was upheld.

Cooperants are now before you requesting permission to replace their federal charter by a provincial charter.



**[Text]**

Ce changement pourrait avoir des conséquences sérieuses pour notre compagnie. Le Service des assurances fédérales, en raison de ce changement, perd son droit d'enquête et d'inspection dès que la présente charte est abolie. Pour sa part, le Service des assurances provinciales n'a aucun droit de regard ou de recours sur les activités antérieures à la date de la nouvelle charte.

Nous avons tout dernièrement fait parvenir au Services des assurances une documentation complémentaire. Avant que ce transfert de juridiction n'ait lieu, et que nous soyons laissés (si vous me permettez cette expression) dans un "no man's land" il serait essentiel que le Service des assurances fédérales procède à une nouvelle enquête. Il va de soi que nous mettons à leur disposition le résultat de plusieurs années d'enquête. À la suite de cette prise de connaissances, le Service des assurances devrait vous aviser des résultats de leur enquête et s'il y a matière à recours civil ou pénal.

Il existe des problèmes sérieux et des faits troublants qui nous font insister sur une nouvelle enquête qui pourrait sans doute jeter de la lumière sur les événements passés.

Avant de terminer, j'aimerais attirer votre attention sur un article du *Devoir* que j'ai fait distribué concernant une poursuite de 2.5 millions de dollars contre l'étude d'avocats, Ogilvy Renault, où le nom de la compagnie d'assurance vie l'Internationale est mentionné. Ceci a trait aux tierce-saisies qui ont été non-maintenus pour les individus mais maintenus pour les corporations. Cependant, à la lumière de la documentation qui est disponible, je crois que ce sera une excellente chose que l'enquête se fasse et que les faits soient connus de sorte que Ogilvy Renault ait gain de cause.

J'insiste et je supplie le Service des assurances de ne pas quitter ce bateau qui semble, peut-être, en train de faire naufrage. J'ai toute confiance en leur compétence et en leur intégrité. Ce qui est très important.

Je vous remercie, honorables sénateurs, de bien vouloir accueillir ces quelques mots de la part de notre compagnie.

**La présidente:** Merci, madame Blouin.

Honourable senators, we also have with us Mr. Hammond, the Deputy Superintendent from the office of the Superintendent of Financial Institutions, Canada, and Mr. Donald McIsaac, Director of the Life Insurance Division, who was with us on the last occasion that we considered this bill.

Honourable senators might like to put some questions to either Mr. Hammond or Mr. McIsaac with respect to the specific legal arguments. I myself am curious to know whether the change in this charter from federal to provincial jurisdiction will preclude any further action or right of action on behalf of Madame Blouin—apart from any other considerations arising from the statement she has made.

**[Traduction]**

This change could have serious consequences for our company. It would mean that the federal Department of Insurance would lose its power to investigate and inspect, as soon as the present charter is abolished. The provincial insurance service has no right of inspection or recourse as regards activities prior to the date of the new charter.

Recently we sent the federal Department of Insurance some additional documentation. Before this transfer occurs, and we are left in No-Man's-Land (if I may put it like that), it is absolutely essential that the Department carry out a new inquiry. Naturally we are putting at their disposal the results of all the years of previous investigations. Once it has looked at all the facts, the Department will be letting you know the results of its inquiry, and whether there are grounds for civil or criminal proceedings.

There are serious problems and disturbing facts involved here, which is why we are insisting on a new inquiry that will surely shed some light on past events.

Before concluding, I would like to draw to your attention an article in *Le Devoir*, which I have had distributed, regarding a suit for \$2.5 million against the law firm of Ogilvy Renault. The name of International Life is mentioned. This relates to third-party seizures that were not upheld against individuals but were upheld against companies. However, in light of the available documentation, I think it is excellent for the inquiry to go ahead and the facts to become known, so that Ogilvy Renault wins the case.

I urge the federal Insurance Department, I beg them, not to abandon the ship, however near the rocks it seems. I have complete confidence in their competence and integrity, which is very important.

Thank you, Honourable Senators, for listening to these few words on behalf of our company.

**The Chairman:** Thank you, Mrs. Blouin.

Honorables sénateurs, nous avons également avec nous M. Hammond, surintendant adjoint du Bureau du surintendant des institutions financières du Canada, ainsi que M. Donald McIsaac, directeur de la Division de l'assurance-vie, qui étaient présents lors de notre dernier examen de ce projet de loi.

Les honorables sénateurs aimeront peut-être poser des questions à M. Hammond ou à M. McIsaac sur certains arguments juridiques. J'aimerais moi-même savoir si le fait que la charte de cette société relève des lois provinciales plutôt que fédérales empêchera M<sup>me</sup> Blouin d'intenter des poursuites ou lui ôtera le droit d'en intenter—indépendamment de toute autre considération découlant de sa déclaration. Les dossiers à la Banque Royale étaient lourds de documents, et ils en ont retiré les documents essentiels pour les transmettre au Département des assurances. Mais nous avons encore d'autres dossiers dans la chambre forte et ces personnes sont les bienvenues si elles veulent en faire l'inventaire ou les regarder.



## [Text]

**Le sénateur Cogger:** Madame Blouin, je présume que c'était une erreur facile à comprendre, mais vous avez dit que vous avez institué une action en 1917?

**Mme Blouin:** En 1977.

**Le sénateur Cogger:** En quelle année a eu lieu la saisie en main-tierce dont vous faites état?

**Mme Blouin:** En 1977.

**Le sénateur Cogger:** La saisie en main-tierce?

**Mme Blouin:** C'est ça.

**Le sénateur Cogger:** Qui, si j'ai bien compris, a donné lieu à une déclaration négative de la part de la tierce-saisie. C'est-à-dire, que la compagnie qui a reçu la saisie en main-tierce, s'est présentée devant le tribunal en disant: on a bien reçu une saisie mais on déclare ne rien devoir à ces gens-là.

**Mme Blouin:** J'ai ici avec moi les témoins. Si vous me le permettez, je préférerais que le Service d'assurances fasse la concordance des déclarations du témoignage des officiers des Artisans par rapport aux documents qu'ils détiennent et que nous détenons, de façon à ne pas m'entraîner à des poursuites.

**Le sénateur Cogger:** Non, non. La question que je vous pose a trait à des documents qui sont versés au dossier de la Cour. Ce sont des documents publics.

**Mme Blouin:** C'est ça.

**Le sénateur Cogger:** Alors, il n'y a aucun risque de poursuite là. On parle de choses connues et sues.

Vous avez un jugement contre quelqu'un, d'une part. D'autre part, vous croyez ou prétendez qu'une autre personne doit de l'argent à la personne contre qui vous avez le jugement.

**Mme Blouin:** C'est-à-dire que nous avons intenté une poursuite contre une firme de courtiers ou d'agents qui ont des placements dans une multitude de compagnies, dont la nôtre et les Artisans. Ces affaires venaient d'abord des Artisans et finalement, après trois ou quatre compagnies, retournaient aux Artisans. Les aviseurs légaux ont exécuté des tierce-saisies. Parmi ces corporations, on compte les Artisans. Ils ont témoigné à un interrogatoire d'une journée et pour plusieurs heures devant les tribunaux.

**Le sénateur Cogger:** D'accord. Vous nous dites donc qu'il y a une saisie qui est pendante . . .

**Mme Blouin:** C'est ça.

**Le sénateur Cogger:** . . . depuis 1977.

**Mme Blouin:** C'est-à-dire, que la cause a été jugée en 1986. Il faudrait que je vérifie à quelle date la cause a été entendue. La tierce-saisie est une chose et la cause principale en est une autre.

**Le sénateur Cogger:** La cause principale n'a rien à voir avec la compagnie dont on parle.

**Mme Blouin:** Oui.

**Le sénateur Cogger:** Vous nous dites que l'action a été intentée contre une société de courtiers.

## [Traduction]

**Senator Cogger:** Mrs. Blouin, I assume it was just a very understandable error, but did you say you launched your proceedings in 1917?

**Mrs. Blouin:** In 1977.

**Senator Cogger:** And in what year did the third-party seizure you mentioned take place?

**Mrs. Blouin:** In 1977.

**Senator Cogger:** The third-party seizure?

**Mrs. Blouin:** That's right.

**Senator Cogger:** And it, if I've understood correctly, gave rise to a declaration of denial by the party from whom the seizure was to be made. That is to say, the company on whom the writ of seizure was served came before the court and said in effect, "The writ was served on us, but we do not owe anything to these people."

**Mrs. Blouin:** I have the *testimony* here with me. If you don't mind, I'd rather the Insurance Department compared the statements of the Artisans representatives with the documents they have and we have, so that I don't lay myself open to any legal action.

**Senator Cogger:** No, no. The question I'm putting to you refers to documents that are included in the court files. They're public documents.

**Mrs. Blouin:** Yes.

**Senator Cogger:** So there's no risk of any legal proceedings. We're talking about things that are well known.

On the one hand you have a judgement against somebody, and on the other hand you believe or claim that a third party owes money to the person against whom you have the judgement.

**Mrs. Blouin:** What happened was we launched a suit against a firm of brokers or agents who had put money in a whole multitude of companies, including our own and The Artisans. The money started with The Artisans and after three of four companies ended up back there. The legal people had writs of third-party seizure served, on The Artisans among other companies. They answered questions for an entire day and then for several hours before the court.

**Senator Cogger:** Fine. You say this seizure has been pending—

**Mrs. Blouin:** Yes.

**Senator Cogger:** . . . since 1977.

**Mrs. Blouin:** Well, the case was ruled on in 1986. I'd have to check on the date it was heard. The third-party seizure is one thing and the main suit was another.

**Senator Cogger:** The main case has nothing to do with the company we're talking about here.

**Mrs. Blouin:** Yes.

**Senator Cogger:** You say that legal proceedings were launched against a firm of brokers.

[Text]

**Mme Blouin:** Le nom des Artisans, en tant que firme, a été mentionné dans la cause principale, oui. Le détail est public.

**Le sénateur Cogger:** Qu'il y en ait été question c'est une chose. La société dont on parle ici dans le projet de loi S-14, n'est pas la défendresse dans cette cause-là.

**Mme Blouin:** Elle n'est pas défendresse mais pour justifier le retour des commissions de la part des courtiers, il était question que les affaires avaient été transférés de l'Internationale aux Artisans.

Maintenant, en tierce-saisie les officiers des Artisans ont témoigné ainsi qu'à un interrogatoire d'une journée.

**Le sénateur Cogger:** Madame Blouin, vous nous dites dans votre exposé que le projet de loi S-14 retirerait, d'une part, le pouvoir d'enquêtes fédérales et cela causerait une lacune qui ne serait pas comblée par le pouvoir d'enquêtes provinciales puisqu'il s'agirait de faits antérieurs.

**Mme Blouin:** C'est ça, c'est terminé.

**Le sénateur Cogger:** Je comprend ça. Maintenant, en dehors du pouvoir d'enquête du surintendant, est-ce que c'est votre prétention que la passation de ce projet de loi affecterait de quelque façon vos droits ou recours? Je ne parle pas du pouvoir d'enquête-là.

**Mme Blouin:** Oui.

**Le sénateur Cogger:** Comment?

**Mme Blouin:** Premièrement, le surintendant a des pouvoirs discrétionnaires. Deuxièmement, ils maintiennent la liberté d'enquêter. Pour nous et pour d'autres, c'est une impossibilité pour en arriver à la source de la vérité. Vous n'avez qu'à constater le nombre d'années que j'ai mis à enquêter ce projet ainsi que la somme considérable que nous avons dépensée, pour comprendre qu'il nous faut maintenir la juridiction fédérale.

Messieurs les sénateurs, cette enquête peut se faire assez rapidement. Par exemple, si je sépare un dollar en deux, il n'a aucune valeur. Mais, si je rattache les deux moitiés, il vaut un dollar.

**Le sénateur Cogger:** Madame Blouin, êtes vous en train de me dire qu'il y a des faits nouveaux qui viennent de faire surface récemment? Depuis 1977?

**Mme Blouin:** Oui. Vers 1984, j'ai pu obtenir d'un des témoins la révélation de ce qui c'était passé et les documents. Ça m'a pris 7 ans, sénateur Cogger. Sept ans à obtenir ça.

**Le sénateur Cogger:** Mais, vous avez eu ça en 1984. Le surintendant des assurances, quand les a-t-il reçus?

**Mme Blouin:** Il n'en a eu qu'une partie.

**Le sénateur Cogger:** Et, quand?

**Mme Blouin:** Le Service des assurances a fait son enquête à cette époque-là. Malheureusement, je ne peux pas vous rapporter les résultats parce qu'ils n'ont pas porté à ma connaissance les faits qu'ils ont recueillis dans leur inspection. Ils ont, tout récemment, cette semaine, fait part du dossier d'inspection et des constatations à cette époque. Ils ont probablement

[Traduction]

**Mrs. Blouin:** The name "The Artisans", as a company, was mentioned in the main suit, yes. That's a public detail.

**Senator Cogger:** That it might have been involved is one thing. The corporation we're talking about here in Bill S-14 is not the defendant in that suit.

**Mrs. Blouin:** It's not a defendant, but to justify returning the commissions from the brokers, the point was that business had been transferred from International to The Artisans.

Representatives of The Artisans testified regarding the third-party seizure as well as answering questions for a whole day.

**Senator Cogger:** Mrs. Blouin, you say in your submission that Bill S-14 would prevent a federal inquiry and that this would leave a hole that could not be filled by the province because it couldn't deal with events prior to the new charter.

**Mrs. Blouin:** Exactly, it's over and done with.

**Senator Cogger:** I understand that. Now, apart from the Superintendent's power to hold an inquiry, is it your claim that the passage of this Bill would affect your rights or recourse in some way? Apart from this business of the powers of inquiry, that is.

**Mrs. Blouin:** Yes.

**Senator Cogger:** How?

**Mrs. Blouin:** First, the Superintendent has discretionary powers. Second, they're always free to decide to hold an inquiry. For us, and for other people, it's impossible to get to the root of the truth. You've only got to look at the number of years I've spent on investigating this matter, and the sizeable amount of money we've spent, to understand why we have to hang on to federal jurisdiction.

Honourable Senators, this inquiry can be done quite quickly. If I cut a dollar in half, *neither half* has any value. But if I stick the two halves back together again, it's worth a dollar.

**Senator Cogger:** Mrs. Blouin, are you telling us that there are new facts, that have surfaced recently? Since 1977?

**Mrs. Blouin:** Yes. Around 1984 I was able to obtain from one of the witnesses the true story of what had happened, and the documents. It took me seven years, Senator Cogger. Seven years to be able to get it.

**Senator Cogger:** But you had it in 1984. The Superintendent of Insurance, when did he get this new information?

**Mrs. Blouin:** He only had a part of it.

**Senator Cogger:** And when was that?

**Mrs. Blouin:** The Insurance Department carried out its inquiry then. Unfortunately I can't give you the results because they didn't tell me what they found out during their investigation. They just recently, this week in fact, released their inspection file and the observations they made at the time. They probably deleted their personal remarks and sent the file to the current president. That's their part.



[Text]

retiré leurs remarques personnelles et ont fait parvenir le dossier au président actuel. Ça, c'est leur partie.

Maintenant, je leur ai remis les faits nouveaux à ce moment-même.

**Le sénateur Cogger:** Cette semaine?

**Mme Blouin:** Oui, oui tout récemment. Je pense qu'il est très important de ne pas étaler ses preuves trop rapidement. Je crois être intéressée à connaître la finale de cette poursuite chez Ogilvy Renault, qui est poursuivi pour \$ 2.5 millions.

**Le sénateur Cogger:** Ces faits ou ces documents que vous avez...

**Mme Blouin:** Écoutez, je vais répondre à votre question...

**Le sénateur Cogger:** Laissez-moi la poser, s'il-vous-plaît.

**Mme Blouin:** Vous n'avez pas d'objections à ce que je réponde à votre question précédente?

À divers reprises, j'ai fait des demandes au Service des assurances pour avoir des renseignements concernant leurs constatations sur place. On m'a dit que ce n'était pas disponible. Maintenant, on m'avait dit qu'éventuellement ils seraient sous une charte provinciale. Je me suis dit que lorsque ce sera entre les mains de la province, ça sera une chose complète. Parce qu'il va de soi que le comportement des personnages en question relevait du provincial tandis que la conduite de la corporation des Artisans relevait du fédéral. Lorsque vous avez compilé le tout, ce qui n'a pas été fait à ce jour, vous avez un profil différent. C'est tout dernièrement que j'ai appris, il y a environ trois semaines un mois lorsque j'en ai fait la demande au Service des assurances au Québec et ils ont pris une quinzaine de jours pour me répondre que, non, ils n'avaient pas juridiction sur les activités antérieures des Artisans.

Vous pouvez me poser les questions en anglais, je peux vous répondre aussi facilement en anglais.

**Le sénateur Cogger:** Ce que vous appelez des faits ou des documents que vous avez, dites-vous, dévoilés au Service des assurances fédérales cette semaine.

**Mme Blouin:** C'est ça.

**Le sénateur Cogger:** Quand aviez-vous ça en main? C'est du nouveau? C'est sortie comme ça ou...

**Mme Blouin:** Je savais que le Service des assurances connaissait les noms des individus en question et qu'ils avaient fait une certaine enquête mais je n'ai jamais eu les détails de cette enquête. Alors, lorsque j'ai vu que le provincial ne gardait pas les recours, je me suis empressé de travailler dans des...

There were very full files of documents at the Royal Bank, and they proceeded to take out the essential documents from those files and pass them on to the Department of Insurance. However, we still have other files in the vault and they are welcome to take inventory or to have a look at all of those documents.

**Le sénateur Cogger:** Juste une dernière question, madame la présidente. Je veux simplement revenir sur un dernier point pour être bien clair. En dehors du pouvoir d'enquête, d'accord? Vous êtes la présidente de l'Internationale que vous représentez?

[Traduction]

I gave them the new facts right then.

**Senator Cogger:** This week.

**Mrs. Blouin:** Yes, yes, just recently. I think it's very important not to put all your evidence on the table too quickly. I think I'd like to know the result of this suit against Ogilvy Renault, who are being sued for \$2.5 million.

**Senator Cogger:** These facts or documents you have—

**Mrs. Blouin:** Look, I'll answer your question—

**Senator Cogger:** Please let me ask it, first.

**Mrs. Blouin:** You don't mind if I answer your previous question?

On a number of occasions I applied to the Insurance Department for information on their on-site observations. I was told they weren't available. I was told they would be, eventually, under a provincial charter. So I thought that when it was in the hands of the province, it would be all wrapped up. Because naturally the actions of the individuals in question were a provincial matter, whereas the actions of The Artisans were a federal matter. When you put the two together, which hasn't been done so far, you get a different picture. It's just recently, about three weeks or a month ago when I applied to the Quebec insurance service and they took two weeks to get back to me, that I learned that no, they didn't have any jurisdiction on prior activities by The Artisans.

You can ask me questions in English if you like, I can answer just as easily in English.

**Senator Cogger:** These facts or documents, as you call them, you say you revealed them to the federal Department of Insurance this week.

**Mrs. Blouin:** That's right.

**Senator Cogger:** When did you get them? Are they new? They just emerged, like that, or—

**Mrs. Blouin:** I knew the Insurance Department knew the names of the individuals in question, and that it had done some investigating, but I never got the details of the inquiry. So when I saw that the provincial level offered no recourse, I made a real effort to work in...

**Senator Cogger:** Just one last question, Madam Chairman. I would just like to go over one last point again to make sure it's clear. Apart from the powers of inquiry, all right? You are the president of International Life, which you represent?



[Text]

**Mme Blouin:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Cogger:** En ce qui concerne l'Internationale, ses droits ou recours contre tout autre partie, y compris Les Coopérants, en quoi les droits de l'Internationale vont-ils être affectés par la passation du projet de loi?

**Mme Blouin:** Je viens d'apprendre qu'il est possible d'obtenir avec une citation les renseignements contenus dans les dossiers du Service des assurances. Ce que j'ignorais. Antérieurement, nous avions eu comme témoin le Service des assurances provinciales dans l'affaire des courtiers et, malheureusement, il n'a pas pu divulguer quoi que ce soit. Donc, j'avais assumé que c'était la même chose pour le fédéral. Maintenant, je dois reconnaître que la loi en vigueur ici à Ottawa, c'est le droit commun.

However, whether or not there could be something different under the common law as opposed to the civil law in the Province of Quebec, I really do not know since I am not an attorney. I simply tell you from my experience that there were quite a number of details that the Department of Insurance could not give on this case. I am not referring to Les Artisans; I am referring to the original—

**Senator Cogger:** I don't know why you are always mentioning Les Artisans. Your lawsuit started against Les Artisans?

**Mrs. Blouin:** No, the lawsuit was against the brokers they had in their employ.

**Senator Cogger:** I see; and then the third party seizure was against Les Artisans?

**Mrs. Blouin:** Yes, and then Les Artisans merged with Les Coopérants.

**Senator Cogger:** And that was done without affecting your rights or percentage?

**Mrs. Blouin:** That is right.

**Senator Cogger:** Or the obligations or whatever?

**Mrs. Blouin:** That is right.

**Senator Cogger:** Is it not a fact, then, that Les Coopérants, whether federal or provincial, will still be an entity with the same assets, rights, obligations and everything else? They will not disappear?

**Mrs. Blouin:** I would like to ask you to give me that in writing and the Senate to guarantee that.

Il pourrait y avoir des poursuites. Je ne sais pas mais je peux poser la question au Service des assurances, s'il émane directement du provincial et non de la Gendarmerie royale.

**Le sénateur Cogger:** Je ne sais pas pourquoi l'on parle d'une poursuite pénale dans une société, je n'ai jamais vu ça. Ça ce loge normalement contre des individus mais en tout cas...

De toute façon, pour le reste, madame, le comité...

**Mme Blouin:** Je dois insister, sénateur Cogger, sur l'importance du droit de regard et d'inspection du Surintendant des assurances. C'est vital, si je n'ai pas réussi à obtenir le tout.

[Traduction]

**Mrs. Blouin:** Yes, Senator.

**Senator Cogger:** As far as International is concerned, as far as its rights and recourse against any other party, including Cooperants, are concerned, how will International's rights be effected by the passage of this Bill?

**Mrs. Blouin:** I've just learned that with a writ I can obtain information from the files of the Insurance Department. I didn't know that. Before, we had as a witness the provincial insurance service, in the suit against the brokers, and unfortunately it wasn't able to divulge anything. So I assumed it was the same thing at the federal level. But now I have to adjust to the fact that the law here in Ottawa is the common law.

Cependant, quant à savoir s'il pourrait y avoir une différence aux termes du *common law* par opposition au droit civil du Québec, je ne pourrais le dire parce que je ne suis pas avocat. Je vous dis simplement que, d'après mon expérience, il y avait nombre de détails que le Département des assurances ne pouvait donner dans ce cas-là. Je ne pense pas à Les Artisans, mais à l'original...

**Le sénateur Cogger:** Je ne sais pas pourquoi vous parlez toujours de Les Artisans. Votre poursuite a-t-elle débuté contre eux?

**Mme Blouin:** Non, la poursuite visait les courtiers à leur emploi.

**Le sénateur Cogger:** Je vois; et ensuite la saisie du tiers visait Les Artisans?

**Mme Blouin:** Oui, et ensuite Les Artisans ont fusionné avec Les Coopérants.

**Le sénateur Cogger:** Et cela s'est fait sans changer vos droits ou votre pourcentage?

**Mme Blouin:** C'est exact.

**Le sénateur Cogger:** Ni les obligations, ni quoi que ce soit d'autre?

**Mme Blouin:** C'est exact.

**Le sénateur Cogger:** N'est-il pas vrai, donc, que Les Coopérants, qu'ils relèvent des lois fédérales ou provinciales, demeureront une entité ayant le même actif, les mêmes droits, obligations et tout le reste? Ou'ils ne disparaîtront pas?

**Mme Blouin:** Je vous demanderais de me donner ça par écrit et au Sénat de le garantir.

There may be a prosecution. I don't know, but I can ask the Insurance Department if it comes direct from the provincial authorities and not from the RCMP.

**Senator Cogger:** I don't know how a criminal prosecution against a corporation got into this, I've never seen such a thing. Normally they're directed against an individual. But in any case...

In any case, Mrs. Blouin, as far as the rest of it goes, the Committee...

**Mrs. Blouin:** Senator Cogger, I must emphasize the importance of the Superintendent of Insurance's right of inspection. It's vital if I haven't succeeded in getting everything.

*[Text]*

**Le sénateur Cogger:** Madame, il y a ici des représentants du surintendant, on va pouvoir les interroger et avoir leur point de vue. Merci, madame Blouin.

**Mme Blouin:** Merci, sénateur.

**The Chairman:** Senator Flynn or Senator Stanbury, do you have any questions?

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, I would like to hear from the officials, because I do not quite understand all of the ramifications.

**The Chairman:** Mr. Hammond and Mr. McIsaac, perhaps you would like to come forward and sit here in the front row. Senator Stanbury, would you like to commence the questioning?

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, the officials have heard the statement of Madame Blouin. Perhaps we should ask them to respond to that statement and then we will know where to go from there, once they have set out the case for us.

**Mr. R. M. Hammond, Deputy Superintendent, Office of the Superintendent of Financial Institutions of Canada:** Indeed, Madam Chairman, we did hear Madame Blouin's presentation. I can say that as a result of Madame Blouin coming to the former Department of Insurance in 1977 or 1978 we did indeed carry out an investigation. I think this is part of our responsibilities. If anyone comes to us and provides us with information that may have some bearing on the financial position of a financial institution, we are concerned, and we think we should carry out an investigation. That is what we did in this case. However, any information we obtain during such an investigation is, of course, confidential and we cannot pass that information on to third parties.

However, after our investigation, we did have some discussion with the management of the company, and that brought the matter to a close. Today, just as we came into this meeting, Madame Blouin was saying that she had some additional documents for us to look at, but of course we have not yet had the opportunity to examine those documents.

Again, our concern must be from the point of view of the policyholders and the financial position of the company as opposed to any legal actions that some third party may take with respect to the company—unless that has some bearing on the company's ability to meet its obligations; but, if we did carry out an investigation, again we would not have any authority. In fact, now that we are working under the new legislation relating to the Office of the Superintendent of Financial Institutions, it is quite clear that we are under statutory obligation to keep private and confidential any information that we obtain during inspections. Therefore, we would not be able to pass that information on to Madame Blouin.

**Senator Stanbury:** Could we have your reaction to Madame Blouin's concern that your department would lose its investigative ability in the event that this bill passed, and that the province would not be in a position to continue the investigation or commence its own investigation?

**Mr. Hammond:** I think I certainly can confirm that, if Les Coopérants became a company subject to Quebec law rather than federal law, then we would no longer have the authority

*[Traduction]*

**Senator Cogger:** Mrs. Blouin, there are representatives of the Superintendent of Insurance here, we can ask for their opinion. Thank you, Mrs. Blouin.

**Mrs. Blouin:** Thank you, Senator.

**La présidente:** Sénateur Flynn ou sénateur Stanbury, avez-vous des questions?

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, j'aimerais avoir l'opinion des représentants, parce que je ne comprends pas très bien toutes les ramifications de cette affaire.

**La présidente:** M. Hammond ou M. McIsaac, auriez-vous l'obligeance de vous avancer et de vous asseoir ici dans la première rangée? Sénateur Stanbury, poseriez-vous la première question?

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, les représentants ont entendu la déclaration de M<sup>me</sup> Blouin. Nous devrions peut-être leur demander d'y réagir et lorsqu'ils nous auraient exposé l'affaire, nous saurons à quoi nous en tenir.

**M. R. M. Hammond, surintendant adjoint, Bureau du surintendant des institutions financières du Canada:** Nous avons effectivement, madame la présidente, entendu la déclaration de M<sup>me</sup> Blouin. Je peux vous dire que nous avons effectivement mené enquête après que M<sup>me</sup> Blouin soit venue à l'ancien Département des Assurances en 1977 ou 1978. Cela relève, je crois, de nos responsabilités. Si quelqu'un nous fournit des renseignements pouvant avoir des répercussions sur l'état financier d'une institution financière, cela nous inquiète et nous pousse à faire enquête. Et c'est ce que nous avons fait dans ce cas-là. Cependant, les informations que nous obtenons au cours d'une telle enquête sont, évidemment, confidentielles et nous ne pouvons donc les transmettre à un tiers.

Néanmoins, après avoir fait enquête, nous nous sommes entretenus avec les dirigeants de l'entreprise et le dossier a été classé. Aujourd'hui, au moment où nous arrivons pour cette séance, M<sup>me</sup> Blouin nous a dit qu'elle avait de nouveaux documents à nous soumettre, mais nous n'avons évidemment pas encore eu le temps de les examiner.

N'oubliez pas qu'en ce qui nous concerne c'est le point de vue des assurés ainsi que la position financière de l'entreprise qui nous intéressent, plutôt que les poursuites de quelque tiers partie contre ladite entreprise—à moins que cela n'ait à faire à la capacité de l'entreprise d'honorer ses engagements; mais si nous faisons enquête, nous n'aurions toujours par le pouvoir d'intervenir. En fait, maintenant que notre travail est régi par la nouvelle loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, il est clair que nous sommes tenus de sauvegarder le caractère confidentiel et privé de tout renseignement recueilli lors de nos inspections. Par conséquent, nous ne pourrions communiquer ces renseignements à M<sup>me</sup> Blouin.

**Le sénateur Stanbury:** Pourrions-nous savoir ce que vous pensez de l'inquiétude de M<sup>me</sup> Blouin voulant que votre département ne serait plus habilité à faire enquête si ce projet de loi était adopté et que la province ne serait pas en mesure de la poursuivre ou d'ouvrir sa propre enquête?

**M. Hammond:** Je crois pouvoir confirmer cela, si les Coopérants étaient assujettis à la loi du Québec plutôt qu'à la loi fédérale, alors effectivement nous ne serions plus autorisés à



[Text]

to go in and examine its books and records. With respect to the opinion that Madame Blouin has received from the Quebec authorities, I really cannot comment on that since I am not a lawyer.

I can say that, in the spirit of cooperation that we have developed here in Canada with respect to regulation of financial institutions, and on the basis of legal advice that we have received, we do feel that we can exchange information with provincial regulatory bodies. So, if this company did become a provincial company and was therefore subject to the supervision of Quebec, we would, of course, be willing to discuss with the Quebec authorities any information they might seek from us, on the understanding that it would be treated as confidential.

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, I was not here when the representatives of the company gave their evidence, so I am not aware of what they put forward as their reasons for wanting to carry out this step. Are there good reasons? Perhaps our witnesses could tell us whether there are good business reasons for making this change; I hope we are not suggesting that perhaps their objective was to avoid Madam Blouin's action?

**Senator Cogger:** You will have to read my speech.

**Senator Stanbury:** Obviously, I have missed an important element in these hearings.

**Senator Cogger:** Let me briefly enlighten you. The company argues that its operations are strictly in Quebec and that it is foregoing the idea of expanding elsewhere for the time being. It is a mutual company. Therefore, it has no shareholders, only policyholders. Under Quebec law they can then form a downwards holding company, which is not available under federal law, thereby providing themselves with a corporate vehicle that is more in line with the 1980s. That is the main reason the company wishes to be under Quebec jurisdiction.

**The Chairman:** Senator Stanbury, Dr. Pierre Sauvé, president of the corporate affairs of the company, is here. I am sure that he would be happy to answer any questions you might have.

**Senator Stanbury:** I do not wish to extend the discussion any longer than is necessary. I shall simply read what you have given me.

**Senator Cogger:** Madame Blouin, how much money is involved in this law suit?

**Mrs. Blouin:** I think there is more involved than just the law suit and the money.

**Senator Cogger:** I have asked you a question.

**Mrs. Blouin:** It involves the veracity of the declarations made under oath by the officers of the company.

**Senator Cogger:** Please, Madame Blouin; somewhere there is a piece of paper that says, "I claim that somebody owes me \$————", and there is a bank with a dollar sign in front of it. I am asking you to fill in that blank.

[Traduction]

examiner ces livres et dossiers. Quant à l'opinion que M<sup>me</sup> Blouin a reçue des autorités québécoises, je ne puis vraiment me prononcer puisque je ne suis pas avocat.

Je peux dire, néanmoins, que compte tenu du climat de coopération qui existe en ce moment au Canada dans le domaine de la réglementation des institutions financières, et sur la foi des avis juridiques que nous avons reçus, nous estimons pouvoir échanger des renseignements avec les organismes de réglementation provinciaux. Donc, si cette entreprise est devenue une entreprise provinciale et était par conséquent assujettie à la surveillance du Québec, nous serions bien entendu disposés à discuter avec les autorités québécoises de toute information qu'il nous demanderait, à la condition de respecter son caractère confidentiel.

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, je n'étais pas là quand les représentants de l'entreprise ont témoigné, alors je ne connais pas les raisons qui les ont poussés à entreprendre cette démarche. Nos témoins d'aujourd'hui pourraient peut-être nous les rappeler. Y a-t-il de bonnes raisons? Nos témoins pourraient peut-être nous dire si ces changements se justifient pour de bonnes raisons commerciales; j'espère que nous ne laissons pas penser que ce qu'ils visaient peut-être c'était d'éviter la poursuite de M<sup>me</sup> Blouin?

**Le sénateur Cogger:** Vous devrez lire mon discours.

**Le sénateur Stanbury:** De toute évidence j'ai manqué un élément important de ces audiences.

**Le sénateur Cogger:** Permettez-moi de vous éclairer brièvement. L'entreprise soutient que toutes ses activités sont au Québec et qu'elle renonce pour le moment à l'idée d'une expansion ailleurs. C'est une entreprise mutuelle qui n'a donc pas d'actionnaires mais seulement des assurés. En vertu de la loi québécoise, elle peut constituer en aval une société de portefeuille, ce que ne permet pas la loi fédérale, et se donner ainsi un mécanisme corporatif plus conforme à l'évolution des années 80. C'est la principale raison pour laquelle l'entreprise désire passer sous juridiction québécoise.

**La présidente:** Sénateur Stanbury, le Dr Pierre Sauvé, président des affaires corporatives de l'entreprise, est ici. Je suis sûre qu'il serait heureux de répondre à vos questions.

**Le sénateur Stanbury:** Je ne tiens pas à prolonger la discussion plus que nécessaire. Je dirais simplement ce que vous m'avez transmis.

**Le sénateur Cogger:** Madame Blouin, combien d'argent est en jeu dans cette poursuite?

**Mme Blouin:** Je crois que ce qui est en jeu ici c'est bien plus que de l'argent et une poursuite judiciaire.

**Le sénateur Cogger:** Je vous ai posé une question.

**Mme Blouin:** Il s'agit de la véracité de déclarations faites sous serment par le dirigeant de l'entreprise.

**Le sénateur Cogger:** S'il vous plaît, M<sup>me</sup> Blouin; il y a quelque part un document sur lequel on peut lire: «Je réclame à un tel la somme de \$», et on a laissé de la place pour inscrire un



[Text]

**Mrs. Blouin:** Because of some declarations in the past, the legal fees have increased tremendously. The case would have come to a very quick conclusion had the testimony been in accordance with the records.

**Senator Cogger:** Surely, you can give the Senate the amount.

**Mrs. Blouin:** We have not evaluated the additional expenses involved so far.

**Senator Cogger:** Let me ask you the question again. It is important to senators. You are claiming that your rights are perhaps in peril. We know that the company has more or less \$1 billion in assets. Should you be successful in your action, how much money do you feel the court will grant you? You can forget about court costs.

**Mrs. Blouin:** The evaluation has not been made as yet, but I am positive—

**Senator Cogger:** You have a Writ of Seizure before the courts. There must be an amount on it.

**Mrs. Blouin:** There is an amount, but the additional expenses incurred in fees, consultations we do not have the capitalization of the Cooperants. Nevertheless, they can definitely afford to pay. This is one of the main reasons that I think it is doubly—

**Senator Cogger:** I ask you the question again: How much money are you claiming?

**Mrs. Blouin:** We did not set out to make more than what the judgment was.

**Senator Cogger:** What is the value of the judgment?

**Mrs. Blouin:** I told you in my declaration. It is \$450,000, plus additional fees.

May I ask a question of Mr. Hammond. Is it correct to assume that under a summons you will divulge the contents of your investigation in court?

**Mr. Hammond:** That is a legal question, and I would have to seek the advice of our legal counsel.

**Mrs. Blouin:** Is your legal counsel not here?

**Mr. Hammond:** Madam Chairman, do you want our legal counsel to answer?

**The Chairman:** Yes, please.

**Mr. Brian Corbett, Counsel, Legal Services, Office of the Superintendent of Financial Institutions:** I feel somewhat awkward giving advice here. Generally, advice of counsel is of a confidential nature; so this is a strange position. But, generally speaking, the evidence would be available if the court were to issue a subpoena to be served on the officers.

**Senator Flynn:** The information requested would have to be relevant to the proceedings.

**Mrs. Blouin:** Yes, definitely.

**Senator Cogger:** A subpoena would have to be answered regardless of whether or not the Superintendent still had juris-

[Traduction]

chiffre en dollar. Je vous demande de remplir ce passage en blanc.

**Mme Blouin:** A cause de certaines déclarations faites dans le passé, les honoraires juridiques ont beaucoup augmentés. L'affaire aurait pu être réglé très rapidement si le témoignage avait correspondu aux dossiers.

**Le sénateur Cogger:** Vous pouvez certainement préciser ce montant pour le Sénat.

**Mme Blouin:** Nous n'avons pas calculé les dépenses supplémentaires engagées jusqu'ici.

**Le sénateur Cogger:** Je vous pose ma question autrement. Elle est importante pour les sénateurs. Vous soutenez que vos droits sont peut-être menacés. Nous savons que l'entreprise a un actif d'environ 1 milliard de dollars. Si vous gagnez votre procès, combien pensez-vous que le tribunal vous accordera, abstraction faite des frais du tribunal.

**Mme Blouin:** Ce calcul n'a pas encore été fait, mais je suis certaine...

**Le sénateur Cogger:** Vous avez une ordonnance de saisie devant les tribunaux. Un montant doit y figurer.

**Mme Blouin:** Effectivement, mais les dépenses supplémentaires en honoraires, consultations—nous n'avons pas la capitalisation des Coopérants. Néanmoins, il est certain qu'ils ont les moyens de payer. C'est une des principales raisons pour lesquelles je crois qu'il est doublement...

**Le sénateur Cogger:** Je reviens à la charge: combien réclamez-vous?

**Mme Blouin:** Nous n'avons pas cherché à obtenir plus que ce que le jugement accorde.

**Le sénateur Cogger:** Quelle est la valeur fixée par le jugement?

**Mme Blouin:** Je vous l'ai dit dans ma déclaration. C'est un montant de 450 000 \$, plus les frais.

Puis-je poser une question à M. Hammond. Est-il exact de supposer que sous assignation vous divulguez le contenu de votre enquête devant le tribunal?

**M. Hammond:** C'est une question juridique et il faudrait que je demande l'avis de notre conseiller juridique.

**Mme Blouin:** Votre conseiller juridique n'est-il pas ici?

**M. Hammond:** Madame la présidente, voulez-vous que notre conseiller réponde à cette question?

**La présidente:** Oui, s'il vous plaît.

**M. Brian Corbett, avocat-conseil, Contentieux, Bureau du surintendant des institutions financières:** Je me sens un peu mal à l'aise de donner un avis ici. Les opinions juridiques sont en général confidentielles, ce qui me place dans une étrange position. En général, les faits pourraient être vérifiés si le tribunal émettait un subpoena contre les dirigeants.

**Le sénateur Flynn:** L'information demandée devrait se rapporter aux délibérations.

**Mme Blouin:** Bien entendu.

**Le sénateur Cogger:** Ils seraient tenus de respecter l'assignation, que cela soit ou non encore du ressort du surintendant. Je

[Text]

diction. I can subpoena the Superintendent, but the Superintendent may say that he no longer has jurisdiction. I can say, "I don't care. Tell me what happened in 1983." Is that correct?

**Mr. Corbett:** I would agree.

**Senator Cogger:** In other words, the Superintendent could not say that he refuses to answer on the basis that he no longer has jurisdiction.

**Mrs. Blouin:** So, is the member of the committee stating that International Life can be guaranteed in court, whether it be a penal court or a civil court, that the information pertaining to the case will be made available? Will the information be available to International Life in its proceedings?

**The Chairman:** If you are asking the committee to guarantee that—

**Senator Flynn:** It depends on whether the court grants your request.

**Mrs. Blouin:** This is very important. It is one thing if we are assured and it is another thing if it is just a "maybe."

**The Chairman:** Madame Blouin, this committee is not in a position to guarantee the proceedings or outcome of any type of litigation. That is not what we are here for. I would imagine that anything that is relevant to a suit will at some point be allowed to be brought before the court, but that has nothing to do with this committee as such. We are not a court of law, as I explained to you before. We do not make those kinds of assertions nor give those kinds of guarantees.

**Senator Buckwold:** Mr. Hammond, with the passage of Bill S-14, which will make the company a provincial rather than a federal company, will the position of Madame Blouin and her company be prejudiced in any way vis-à-vis this law suit?

**Mr. Hammond:** My understanding is that the position of International Life from a legal point of view will not be prejudiced in any way. It will continue to have its right to pursue its action in court.

**Senator Buckwold:** That is the key point that I am interested in. I want to make sure that Madame Blouin gets the justice to which she is entitled and that the passage of this bill will not in any way minimize or prejudice her position in this regard.

Mr. Hammond, would your legal counsel be prepared to say the same thing?

**Mr. Corbett:** It is my understanding that the Quebec Insurance Act would provide that such is the case, yes.

**The Chairman:** I believe that Mr. du Plessis quotes the relevant section in the Quebec Act in his legal opinion. I think we can feel reassured in that regard.

**Mrs. Blouin:** Madam Chairman, may I ask another question of legal counsel?

[Traduction]

peux assigner ce dernier à comparaître, mais il peut soutenir que cela ne relève plus de lui. Je lui répondrais: «Cela m'est égal. Dites-moi ce qui est arrivé en 1983.» Est-ce exact?

**M. Corbett:** Je serais d'accord.

**Le sénateur Cogger:** En d'autres termes, le surintendant ne pourrait refuser de répondre sous prétexte que cela n'est plus de son ressort.

**Mme Blouin:** Le membre du Comité déclare-t-il ainsi que International Life a l'assurance que, devant un tribunal, pénal ou civil, les renseignements existants au sujet de cette cause seraient fournis? Ces renseignements seront-ils communiqués à International Life durant la poursuite?

**La présidente:** Si vous demandez au Comité de donner l'assurance que...

**Le sénateur Flynn:** Tout dépend si le tribunal donne suite à votre demande.

**Mme Blouin:** C'est très important. Une chose est d'avoir l'assurance, une autre de savoir que c'est une simple «possibilité».

**La présidente:** Madame Blouin, notre Comité n'est pas en mesure de donner des assurances concernant le cours ou l'issue d'une forme quelconque de procès. Nous ne sommes pas là pour cela. Il me semble que tout ce qui se rapporte à une poursuite devrait pouvoir, à un moment donné, être cité devant le tribunal, mais cela ne regarde en rien notre Comité comme tel. Nous ne sommes pas un tribunal, comme je viens de le dire. Nous ne faisons pas d'affirmations et ne donnons pas d'assurances de ce genre.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur Hammond, avec l'adoption du projet de loi S-14 qui fera de cette entreprise une compagnie provinciale plutôt que fédérale, est-ce que la position de M<sup>me</sup> Blouin et de son entreprise subira de quelque façon un préjudice en ce qui concerne cette poursuite?

**M. Hammond:** En autant que je sache, la position de International Life ne subira aucun préjudice d'un point de vue juridique. Elle continuera d'avoir le droit d'intenter des poursuites.

**Le sénateur Buckwold:** Voilà le point qui m'intéresse. Je veux avoir l'assurance que justice sera rendue à M<sup>me</sup> Blouin selon son droit et que l'adoption de ce projet de loi n'affaiblira en rien sa position à cet égard et ne lui causera pas de préjudice.

Monsieur Hammond, votre conseiller juridique serait-il prêt à dire la même chose?

**M. Corbett:** En autant que je sache aux termes de la Loi sur les assurances du Québec tel serait bien le cas, oui.

**La présidente:** Je crois que M. du Plessis renvoie à l'article pertinent de cette loi du Québec dans son opinion juridique. Nous pouvons être rassurés sur ce point.

**Mme Blouin:** Madame la présidente, puis-je poser une autre question exigeant un conseil juridique?



[Text]

**The Chairman:** You may, but you may not get an answer. As legal counsel has pointed out, he is counsel to Mr. Hammond.

**Mrs. Blouin:** Once a corporation stops existing and a new corporation is formed, under the Penal Code, or whatever, are rights transferable to the new corporation?

**Mr. Corbett:** As Madam Chairman has pointed out, I am adviser to the office and should not be giving you legal advice.

**Mrs. Blouin:** That because that is the point at hand. If they are not transferable and if a son would not inherit from a father because the father does not pass the rights on, I am told—whether this is correct or not—that whenever that happens under the Penal Code it stops and dies with the corporation.

**Mr. Corbett:** I do not think I should advise you on that point.

**Senator Flynn:** As a member of the committee, I can assure you that there is no change of personality here, so the question does not apply, but I do not see why this question has not been put to your lawyers.

**Mrs. Blouin:** I have asked, and some of them have said it does die.

**Senator Flynn:** Did you ask a lawyer?

**Mrs. Blouin:** Oh, yes.

**Senator Flynn:** Well, change it.

**The Chairman:** That is the quick answer.

As far as I can see, the provision in the Quebec statute, entitled "An Act Respecting Insurance", provides for continuance. This bill states that the Cooperants will continue under the laws of Quebec. Chapter V.1, which has as its marginal note the words "Rights maintained", reads as follows:

200.9 No rights, obligations or acts of a company or of its shareholders or members are affected by continuance.

So the obligations appear to continue so far as the company is concerned. I believe that would be the reading of this section.

**Senator Flynn:** And of the bill.

**The Chairman:** And of the bill.

With respect to the legal advice we have had, whatever rights you now possess will, it appears, be continued under the Quebec statute. The statute gives you that kind of protection.

**Mrs. Blouin:** Under the Civil Code there is no doubt, but under the Penal Code, I am told that that is not the case.

**The Chairman:** I cannot answer that. It is the same company wearing different clothes, but it carries its rights and obligations with it.

[Traduction]

**La présidente:** Oui, mais on ne pourra peut-être pas vous répondre. Comme le conseiller juridique l'a souligné, il est le conseiller de M. Hammond.

**Mme Blouin:** Dès lors qu'une société cesse d'exister et qu'une nouvelle société est formée, aux termes du Code pénal, ou d'autres lois, les droits de l'ancienne société sont-ils transférables à la nouvelle?

**M. Corbett:** Comme madame la présidente l'a souligné, je suis le conseiller juridique du Bureau et ne devrais pas avoir à vous donner d'avis juridiques.

**Mme Blouin:** C'est justement ce qui est en cause. S'ils ne sont pas transférables et si un fils n'hérite pas de son père parce que le père ne transfère pas les droits, on me dit, mais je ne sais si c'est exact, que si cela arrive le Code criminel y met fin et que ces droits meurent avec la société.

**M. Corbett:** Je ne crois pas que je devrais vous conseiller sur cette question.

**Le sénateur Flynn:** En qualité de membre de ce Comité, je peux vous assurer qu'il n'y a aucun changement de personnalité juridique ici, de sorte que la question est sans objet, mais je ne vois pas pourquoi cette question n'a pas été posée à vos avocats.

**Mme Blouin:** Je la leur ai posée et certains ont répondu que ces droits meurent.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous demandé à un avocat?

**Mme Blouin:** Oh oui!

**Le sénateur Flynn:** Alors changez d'avocat!

**La présidente:** Voilà une réponse irréfutable.

Pour autant que je puisse voir, la disposition de la loi québécoise intitulée «Loi relative à l'assurance», prévoit une continuation. Le projet de loi à l'étude stipule que la société Les Coopérants sera continuée sous forme de corporation régie par les lois du Québec. En vertu du chapitre V.1, dans la marge duquel on peut lire «Maintien des droits», on lit:

200.0 Aucun droit, obligation ou acte de la compagnie ou de ses actionnaires ou membres n'est touché par la continuation.

Ainsi les obligations semblent continuer en ce qui concerne l'entreprise. Je crois qu'on pourrait interpréter cette section comme cela.

**Le sénateur Flynn:** Et tout le projet de loi.

**La présidente:** C'est cela.

En ce qui concerne l'avis juridique que nous avons eu, quels que soient vos droits actuels, semble-t-il, ils seront maintenus aux termes de la loi québécoise. La loi vous donne ce genre de protection.

**Mme Blouin:** En vertu du Code civil il n'y a aucun doute, mais en vertu du Code criminel on me dit que tel n'est pas le cas.

**La présidente:** Je ne peux répondre à cela. C'est la même entreprise qui a changé de vêtements, mais qui apporte avec elle ses droits et obligations.



**[Text]**

If there are no further questions or comments, honourable senators, I thank Mrs. Blouin for appearing before the committee.

**Mrs. Blouin:** Thank you, Madam Chairman and members of the committee.

I would like to ask the members of the committee to look at an article that appeared a few years ago in the Province of Ontario. One may say that similar situations happen in our province also, and maybe even with the closing of the eyes of companies; however, instead of \$107,000, in this particular instance, if this carried on for a few years, it could run into seven figures.

**The Chairman:** Thank you, Madam Blouin.

Honourable senators, we have heard the witness. Is it the wish of the committee to take further time to consider this?

**Senator Flynn:** I don't see what change could take place. I would be willing to move that we report the bill without amendment.

**The Chairman:** Is it agreed that we report the bill without amendment, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

**[Traduction]**

S'il n'y a pas d'autres questions ou observations, honorables sénateurs, je remercie M<sup>me</sup> Blouin d'avoir comparu devant le Comité.

**Mme Blouin:** Merci, madame la présidente et membres du Comité.

Je demanderais aux membres du Comité de lire un article qui a paru il y a quelques années en Ontario. On peut dire que des situations semblables se présentent dans notre province aussi, peut-être même avec l'accord complice des entreprises; mais au lieu de 107 000 \$ dans ce cas-là, si cela dure plusieurs années, cela pourrait atteindre un montant à sept chiffres.

**La présidente:** Merci, madame Blouin.

Honorables sénateurs, nous avons entendu le témoin. Le Comité désire-t-il poursuivre l'examen de cette question.

**Le sénateur Flynn:** Je ne vois pas ce qui pourrait être modifié. Je serais prêt à proposer que nous fassions rapport du projet de loi sans modification.

**La présidente:** Est-on d'accord pour faire rapport du projet de loi sans amendement, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adopté.

La séance est levée.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

24  
32



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, December 2, 1987  
Tuesday, December 8, 1987

Le mercredi 2 décembre 1987  
Le mardi 8 décembre 1987

**Issue No. 46**

**Fascicule n° 46**

**Twenty-second and twenty-third  
proceedings on:**

**Vingt-deuxième et vingt-troisième fascicules  
concernant:**

Consideration of Bill C-84, An Act to amend the  
Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in  
consequence thereof

L'étude du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur  
l'Immigration de 1976 et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel

APPEARING:

COMPARAÎT:

The Honourable Benoît Bouchard, P.C., M.P.  
Minister of Employment and Immigration

L'honorable Benoît Bouchard, c.p., député  
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Lewis
Cogger	*MacEachen (or Frith)
Doyle	*Murray (or Doody)
Fairbairn	Neiman
Flynn	Nurgitz
Gigantès	Robertson
Grafstein	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Robertson for that of the Honourable Senator Nurgitz. (December 2, 1987)

The name of the Honourable Senator Nurgitz for that of the Honourable Senator Spivak. (December 4, 1987)

The name of the Honourable Senator Lewis for that of the Honourable Senator Haidasz. (December 8, 1987)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Lewis
Cogger	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	*Murray (ou Doody)
Fairbairn	Neiman
Flynn	Nurgitz
Gigantès	Robertson
Grafstein	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Robertson substitué à celui de l'honorable sénateur Nurgitz. (le 2 décembre 1987)

Le nom de l'honorable sénateur Nurgitz substitué à celui de l'honorable sénateur Spivak. (le 4 décembre 1987)

Le nom de l'honorable sénateur Lewis substitué à celui de l'honorable sénateur Haidasz. (le 8 décembre 1987)

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 2, 1987  
(60)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 9:37 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Hébert and Neiman (6).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

At 10:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, DECEMBER 8, 1987  
(61)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:32 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Grafstein, Lewis, Hébert, Frith, Neiman, Nurgitz and Stanbury (11).

*Other Senators present:* The Honourable Senators Buckwold, Kelly and Spivak (3).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Benoît Bouchard, P.C., M.P., Minister of Employment and Immigration.

## Witnesses:

*From Canada Employment and Immigration Commission Refugee Task Force:*

Mr. Raphael Girard, Coordinator;

Mr. John Butt, Project Leader.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The witnesses made statements and answered questions.

The Honourable Senator Nurgitz moved,—That the Committee approve a revised budget of \$79,712.00 for the fiscal year 1987-1988 and that the Chairman be instructed to

## PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 2 DÉCEMBRE 1987  
(60)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 37, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Hébert et Neiman (6).

*Également présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-84, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'Immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel».

À 10 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 8 DÉCEMBRE 1987  
(61)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 32 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cogger, Doyle, Fairbairn, Flynn, Grafstein, Lewis, Hébert, Frith, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (11)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Kelly et Spivak. (3)

*Également présents: De la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>mes</sup> Katharine Dunkley et Margaret Young, attachées de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable Benoît Bouchard, c.p., député, ministre de l'Émloi et de l'Immigration.

## Témoins:

*De la Commission de l'emploi et de l'immigration Canada, Groupe de travail sur les réfugiés:*

Mr. Raphael Girard, coordonnateur;

Mr. John Butt, chef du projet.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

L'honorable sénateur Nurgitz propose,—Que le Comité approuve un budget révisé de 79 712 \$ pour l'exercice financier 1987-1988 et qu'on charge le président de présenter ledit bud-



present the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Fairbairn moved,—That subject to the authority being granted by the Senate, a group of up to 6 members of the Committee, plus staff be authorized to travel to cities in Canada, in order to hold hearings with interested groups and individuals with respect to Bill C-55.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 5:55 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

get au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénatrice Fairbairn propose, qu'avec la permission du Sénat, un groupe d'au plus six membres du Comité accompagné du personnel nécessaire soit autorisé à se rendre dans diverses villes du Canada pour entendre les témoignages de groupes d'intérêt et de particuliers concernant le projet de loi C-55.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Andrew N. Johnson

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, December 2, 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## THIRTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-14, An Act to authorize Cooperants, Mutual Life Insurance Society to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, November 4, 1987, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président*

JOAN B. NEIMAN

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 2 décembre 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## TREIZIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré de Projet de Loi S-14, Loi autorisant la continuation de Les Coopérants, Société Mutuelle d'Assurance-vie sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec, à conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 4 novembre 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 8, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-84, to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, met this day at 3.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are very pleased to have back with us today the Honourable Benoît Bouchard, Minister of Employment and Immigration, to address some of the questions which have arisen during our study of Bill C-84. When we had to postpone our meeting of last Friday I provided the minister with a summary of the questions we were trying to address. As a result I think he has a good idea of the areas and particular provisions in Bill C-84 that appear to be troubling this committee.

I see that the minister has prepared a statement for us and I would assume that it covers those points that were raised in our list of questions which he has been able to consider. I think the best way to proceed is to allow the minister to give his viewpoint on the questions that have been raised, and hopefully we will have time for a few questions at the end. As I mentioned at the previous meeting, Mr. Bouchard will be able to be here just until 4.30 so we want to give him as much time as possible.

**The Honourable Benoît Bouchard, Minister of Employment and Immigration:** Thank you, Madam Chairman.

Madame le président, mesdames et messieurs les sénateurs, il me fait plaisir de vous entretenir aujourd'hui du projet de loi C-84, un projet de loi qui, je le rappelle, concerne essentiellement l'immigration et dont l'objectif fondamental est d'assurer le respect de nos frontières et de nos politiques. Ce projet de loi est nécessaire, car il nous permet de poursuivre et d'intensifier notre action auprès des personnes qui ont réellement besoin de notre protection.

L'entrée en vigueur de cette nouvelle loi permettra au Canada de contrôler les abus prémédités à l'endroit de la législation canadienne en matière d'immigration, de décourager l'introduction illégale de personnes au Canada, qui met en danger des vies humaines et de répondre à certaines préoccupations en matière de sécurité.

This bill does not flow solely from the arrival of two boats. These incidents are only the most spectacular manifestations of a much larger problem we witness each day at our ports of entry. The volume of undocumented travellers continues to increase. By the end of the year we will have some 44,000 refugee claimants in Canada.

On the basis of past experience, as many as 70 per cent of these claimants will not be genuine refugees in need of our protection. They are economic migrants coming from safe home-lands or from secure third countries.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 8 décembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi de l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour examiner ledit projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons le grand plaisir d'accueillir à nouveau aujourd'hui l'honorable Benoît Bouchard, ministre de l'Emploi et de l'Immigration, qui abordera certaines questions qui ont été soulevées au cours de notre étude du projet de loi C-84. Lorsque nous avons dû remettre notre réunion de vendredi dernier, j'ai donné au ministre un résumé des questions auxquelles nous essayions de répondre. Je crois qu'étant donné sa connaissance du sujet et particulièrement du projet de loi C-84, il pourra sans doute éclairer le Comité.

Je vois que le ministre a préparé une déclaration et je présume qu'il y traitera des questions qui figuraient sur notre liste et sur lesquelles il a pu se pencher. La meilleure façon de procéder, à mon avis, sera de laisser le ministre nous donner son point de vue, après quoi, nous pourrions, s'il nous reste assez de temps, je l'espère, lui poser quelques questions. Comme je l'ai mentionné lors d'une réunion précédente, M. Bouchard ne pourra être avec nous que jusqu'à 16 h 30, de sorte que nous lui laisserons autant de temps que possible.

**L'honorable Benoît Bouchard, ministre de l'Emploi et de l'Immigration:** Merci, madame la présidente.

Madam Chairman, Honourable Senators, I am pleased to speak to you today about Bill C-84, an Immigration Bill, as you know, designed to maintain the integrity of our policies and our borders. It is necessary so that we can preserve and increase our support for persons in genuine need of our protection.

Passage of this Bill into law will enable Canada to: control organized abuse of our immigration laws; deter the smuggling into Canada that jeopardizes human lives; and respond to security concerns.

Le projet de loi C-84 ne résulte pas seulement de l'arrivée de deux navires bondés de réfugiés. Ces deux incidents ne sont que les plus spectaculaires manifestations d'un problème beaucoup plus vaste auquel nous devons faire face chaque jour aux différents points d'entrée. Le nombre de personnes non munies des documents de voyage voulus augmente sans cesse. Avant la fin de l'année, il y aura quelque 44 000 revendicateurs du statut de réfugié au Canada.

Si l'on se fonde sur les données antérieures, il est probable qu'une proportion aussi importante que 70 p. 100 de ces revendicateurs ne seront pas des réfugiés authentiques ayant besoin de la protection du Canada, mais plutôt des migrants économi-



[Text]

Canada cannot allow this problem to continue. We cannot and will not tolerate abuse. To do so hampers our ability to offer protection to genuine refugees and makes a mockery of our legal immigration movement founded on law.

At stake here is Canada's ability to manage legal migration to Canada. I am deeply concerned that in the absence of a well-managed immigration program, public support will be seriously jeopardized. The risk of erosion of public support for immigrants and refugees is too serious to ignore.

En effet, un tel risque serait pris au détriment des immigrants, des réfugiés authentiques qui ont besoin de la protection du Canada et, en bout de ligne, au détriment des Canadiens eux-mêmes. Des milliers d'immigrants et de réfugiés bénéficieraient chaque année du programme d'immigration du Canada. Le gouvernement actuel s'est engagé à continuer de veiller à ce que ses frontières demeurent ouvertes aux immigrants et aux réfugiés. Le projet de loi C-84 est un des nombreux moyens qui lui permettront de respecter cet engagement.

Le projet de loi comporte quatre caractéristiques principales. Nous convenons qu'il faut empêcher que des individus sans scrupules continuent de mettre en danger des vies humaines à des fins mercantiles. C'est pourquoi le projet de loi C-84 impose des sanctions sévères aux passeurs et aux fraudeurs qui organisent des voyages clandestins par avion ou par bateau.

Nous convenons tous qu'il faut connaître l'identité de ceux qui sollicitent l'admission au Canada. C'est pourquoi le projet de loi C-84 permet de déténir des personnes jusqu'à ce que leur identité puisse être établie.

Surely Canada must have the authority to detain and remove security risks. Until Bill C-84 is passed into law, we have no effective means of removing violent criminals and security risk. We do not want to allow them to protract their stay in Canada by abusing the refugee determination system. By their own violent, illegal activities they have placed themselves beyond the protection of the Geneva Convention.

Surely we must take action to stop perilous, clandestine entry to Canada by sea. That is why Bill C-84 provides authority to turn around ships arriving from secure countries. This authority will be exercised with regard to the Geneva Convention, and with regard to the safety of the passengers and the condition of the ship.

We must send a strong message that such hazardous passage does not guarantee entry to Canada for economic migrants. Only this will convince people not to leave safe situations in other countries and attempt perilous entry to Canada.

J'ai déjà exposé les caractéristiques principales du projet de loi. J'aimerais maintenant aborder la question qui préoccupe le plus le comité et les témoins qui ont été entendus; c'est-à-dire le respect de la Charte canadienne des droits et libertés.

[Traduction]

ques en provenance de leur pays d'origine, où ils n'avaient rien à craindre, ou bien en provenance d'un tiers pays sûr.

Le Canada doit réagir. Nous ne pouvons pas continuer à tolérer les abus qui constituent une entrave à la capacité du Canada d'offrir sa protection aux réfugiés authentiques et un outrage à la législation canadienne en matière d'immigration.

La capacité du Canada de gérer le mouvement d'immigration légale au Canada est en jeu. J'ai bien peur, mesdames et messieurs les sénateurs, que sans un programme d'immigration bien administré, l'appui du public en la matière sera gravement compromis. Le risque de perdre l'appui du public à l'égard des immigrants et des réfugiés ne peut être pris à la légère.

Because to take that risk will be to the detriment of immigrants, genuine refugees who need our protection and ultimately, of Canadians. Thousands of immigrants and refugees benefit from Canada's Immigration Program each year. This government is committed to continuing to ensure that Canada remains open to immigrants and refugees. Bill C-84 is one of many instruments to honour that commitment.

There are four central features to this bill. Surely, we all agree that we must stop the deception of helpless people by unscrupulous individuals who put human beings at intolerable risk for personal profit. That is why Bill C-84 imposes several penalties on smugglers and counterfeiters who organize illegal entry by plane or boat.

Surely, we all agree that Canada has a right to know the identity of persons who seek admission to our country. That is why Bill C-84 provides authority to detain people until their identity can be established.

Le gouvernement doit pouvoir déténir et renvoyer les personnes qui constituent une menace pour la sécurité du Canada. D'ici à ce que le projet de loi C-84 soit adopté, nous ne disposons pas de moyens efficaces nous permettant de renvoyer les personnes qui ont commis des crimes graves ou qui constituent une menace pour la sécurité. Nous ne voulons pas, bien sûr, leur permettre de prolonger leur séjour au Canada en abusant du processus de détermination du statut de réfugié. Étant donné leurs activités illégales, elles ne peuvent être protégées par la Convention de Genève.

Nous devons prendre des mesures pour empêcher l'arrivée de navires transportant des migrants clandestins. C'est pourquoi le projet de loi C-84 permet de refouler les navires en provenance de pays sûrs. Ce pouvoir sera exercé eu égard à la Convention de Genève, à la sécurité des passagers et à l'état du navire.

Il est donc impératif que le Canada diffuse un message non équivoque faisant valoir que cette pratique ne garantit pas l'admission au Canada de migrants économiques. C'est la seule façon de dissuader ceux qui voudraient quitter des pays sûrs pour tenter de venir au Canada à leurs risques et périls.

I have outlined the key features of the Bill. I would like to now address the issue of most concern to this committee and to the witnesses you have heard. That is, the issue of compliance with the Charter of Rights and Freedoms.

*[Text]*

Pendant toute la période où le gouvernement a examiné les solutions à apporter pour mettre un terme aux abus dont a fait l'objet le processus de détermination du statut de réfugié, le respect de la Charte est demeuré un impératif. J'étais déterminé à préparer un texte législatif qui nous donnerait les moyens nécessaires pour faire face à ce problème, et ce, en toute conformité avec l'esprit et l'objet de la Charte.

I rejected any suggestion that the Charter simply should not apply to persons who are not Canadian citizens or permanent residents of Canada. Most Canadians do not know that the Charter applies equally to all people regardless of their status in Canada. However, that is now the law and this bill is consistent with the law. This view is affirmed by the expert counsel I have received from the Department of Justice. I know that witnesses before your committee disagree. They say that the bill goes beyond the Charter. What I think we all can agree upon is that any law can, and probably will, be taken to court.

If we are taken to court we will say to the court:

If you find a ship trying to smuggle people into Canada, and that ship can safely go back to where it started and the people can get off the boat and apply as immigrants to come to Canada—just like everybody else, then it is reasonable to turn the ship away and invite them to apply.

Nous ferons valoir qu'il est raisonnable de détenir toute personne arrivant de l'étranger jusqu'à ce que nous puissions établir son identité.

Il est raisonnable de dire que les criminels violents et les personnes qui constituent une menace pour la sécurité des Canadiens doivent être détenus et renvoyés rapidement.

A mon avis, il n'y a pas un tribunal qui qualifierait ces dispositions de déraisonnables.

Je reconnais qu'il est important de veiller à ce que le libellé d'un projet de loi ne donne pas à un tribunal l'occasion de dire: votre position est raisonnable, mais le libellé est mauvais, et c'est pourquoi nous rejetons cette mesure législative.

I do not want any person to be able to escape the operation of our laws because of a technical deficiency. Thus, I will be happy to consider any amendment that gives lawyers less to argue about—provided such an amendment does not weaken the operation of the bill.

A couple of examples might help to explain. I am prepared to consider reviewing detention within the 28-day period, but I am not prepared to consider eliminating the power to detain those whose identity is unknown.

Je suis prêt à envisager l'utilisation de télémandats, mais pas à supprimer les pouvoirs de fouille et de saisie.

*[Traduction]*

During all the months of the government's consideration of solutions to abuse of the immigration program, especially regarding the determination of refugee status, Charter compliance was foremost in our minds. I was determined to draft legislation that would provide us the tools to deal with the problem. I was unequivocally determined to do so within the full application of the Charter.

J'ai rejeté toute suggestion voulant que la charte ne s'applique tout simplement pas à ceux qui ne sont pas citoyens ou résidents permanents du Canada. La plupart des Canadiens ne savent pas que la charte vise également tous les gens, quel que soit leur statut au Canada. Cependant, celle-ci est maintenant une loi et le projet de loi est conforme à ses dispositions. Cette opinion est confirmée par l'avis d'un expert du ministère de la Justice que j'ai consulté. Je sais que des témoins ont exprimé devant ce comité des opinions divergentes. Selon eux, le projet de loi va à l'encontre de la charte. Il y a un point sur lequel je pense que nous pouvons tous nous mettre d'accord: n'importe quelle loi peut être contestée devant les tribunaux et le sera probablement.

Si nous devons aller devant les tribunaux, nous ferons valoir:

Qu'il est raisonnable, lorsqu'on tombe sur un navire rempli de passagers qui tentent d'entrer illégalement au Canada, que ce navire peut retourner en toute sécurité à son point de départ et que ses passagers pourront, une fois de retour à terre, présenter une demande d'immigration au Canada, comme tout le monde, qu'il est raisonnable, dis-je, d'ordonner au commandant de ce navire de retourner à son point de départ et de demander aux passagers de présenter une demande d'immigration selon les voies habituelles.

We will say—it is reasonable to keep people coming from outside Canada held in detention until we can identify them.

It is reasonable to say that violent criminals and security threats should be held in detention and removed quickly.

I don't think any court would say that is not reasonable.

I recognize that it is important to ensure that the wording of a bill does not allow a court to say: Your position is reasonable, but the drafting is bad, and so we are rejecting the law.

Personne ne doit pouvoir se soustraire à l'application de nos lois à cause d'un vice de forme. C'est pourquoi, je serais heureux de prendre en considération tout amendement qui donnera moins prise à la chicane des avocats, à condition, bien entendu, qu'un tel amendement ne nuise pas à l'application de la nouvelle loi.

Je m'explique. Je suis prêt, par exemple, à réexaminer la question de la période de détention de 28 jours, mais je ne suis pas prêt à envisager la suppression du pouvoir que confère le projet de loi de détenir ceux dont l'identité n'est pas établie.

I am prepared to consider the use of telewarrants, but I am not prepared to eliminate the powers of search and seizure.



**[Text]**

Je suis prêt à ce que l'on procède à la clarification de certains points du projet de loi, mais je ne reviendrai pas sur nos positions.

Je vous rencontre aujourd'hui pour recueillir vos suggestions et y réfléchir. Cependant, je me refuse à modifier les principes ou les objectifs qui sous-tendent le projet de loi.

In conclusion, Bill C-84 aims to solve a clearly understood problem of abuse, and to do so through full application of the Charter. Honourable senators, Canada is not alone in facing the burgeoning phenomenon of uncontrolled economic migration.

Most western European nations have acted to control their borders. We in Canada still debate a Canadian solution. The Canadian solution exceeds western European practice in its fairness to all arrivals and its openness to refugees in need of our protection.

Nous ne compromettrons pas notre programme libéral d'immigration par complaisance ou en faisant preuve d'inefficacité. Nous devons mettre fin aux abus trop répandus parce qu'ils nuisent à ceux qui ont justement besoin de notre protection. Les immigrants souffrent aussi de ces abus, tout comme les Canadiens.

Les parlementaires ont été rappelés au cours de l'été afin qu'ils prennent en main le problème. Le Canada a voulu ainsi signaler au monde entier qu'il ne tolérera plus les abus et qu'il se défendra contre tout ce qui menace sa sécurité.

Since the bill was introduced in August, this message has been diluted by the passage of time. The result is a conflicting message and a claim load that is growing at a faster pace.

I am glad you have studied this bill. I think there is an urgency to its passage. I will listen to your comments, answer them carefully and, as soon as possible, advise you of my views. I trust we can move this bill forward quickly. Thank you very much, Madam Chairman.

**The Chairman:** Senator Grafstein.

**Senator Grafstein:** Minister, first of all, thank you for your presence and thank you for this very clear and positive statement dealing with the Government of Canada's commitment to conform to the international Convention and to the Charter. Obviously, the bulk of evidence we have heard before this committee, as you know, has been focussed on the Convention and the Charter, and I think you have been very fair in addressing and targeting your comments to that. I hope the committee will get back to you as quickly as possible with definitive comments.

I would like to ask, if I could, one or two questions dealing with the matter of the ships. I refer to the delegation of that responsibility to an official. There are other sections in the act that are not delegated to an official. Would you consider retaining that power for yourself when a decision dealing with

**[Traduction]**

I am prepared to consider clarification in the bill of our stated intentions but I am not prepared to alter our intentions.

I am here because I am willing to hear your suggestions and weigh them carefully. However, I will not change the principles or the objectives of the bill.

En conclusion, le projet de loi C-84 vise à résoudre un problème d'abus clairement déterminé, et cela, tout en respectant intégralement l'application de la charte. Mesdames et messieurs les sénateurs, le Canada n'est pas le seul pays à faire face à un phénomène croissant de migration à caractère économique incontrôlée.

La plupart des pays de l'Europe occidentale ont pris des mesures pour contrôler les arrivées à leurs frontières. Au Canada, nous cherchons encore à nous entendre sur une solution canadienne. La solution canadienne représente des mesures plus larges que celles adoptées en Europe occidentale pour ce qui est de son impartialité à l'égard de tous les arrivants et de sa libéralité à l'égard des réfugiés qui demandent notre protection.

We will not jeopardize Canada's open immigration program through complacency or inefficiency. We must stop the widespread abuse because it is harmful to people who need our protection. It is also harmful to immigrants and abuse is harmful to Canadians.

Parliament was recalled this summer to deal with this matter. This was done to send a message world-wide that Canada would no longer tolerate abuse and would deal with security risks.

Depuis le dépôt du projet de loi en août, le sens du message s'est affaibli et brouillé avec le temps. Il en résulte que le nombre de revendications augmente sans cesse, et plus rapidement qu'auparavant.

Je suis heureux que vous ayez étudié le projet de loi, mais je me dois d'insister sur le besoin pressant de l'adopter. Je vais prêter l'oreille à vos observations, les étudier en profondeur et, dès que possible, vous livrer mes vues à cet égard. J'ai confiance que nous pourrions assister à l'adoption rapide de ce projet de loi. Merci beaucoup, madame la présidente.

**La présidente:** Sénateur Grafstein, à vous la parole!

**Le sénateur Grafstein:** Monsieur le ministre, j'aimerais d'abord vous remercier de votre présence et de cet exposé très clair et précis dans lequel vous nous dites que le gouvernement du Canada s'engage à respecter la Convention internationale et la Charte des droits et libertés. Évidemment, la plupart des témoignages que nous avons entendus, comme vous le savez, gravitaient autour de la Convention et la Charte, et je pense que vous avez été très avisé de centrer vos observations en conséquence. J'espère que le Comité vous présentera le plus tôt possible des observations définitives.

J'aimerais vous poser, si vous le permettez, une ou deux questions au sujet des navires. Je veux parler plus précisément de la délégation de cette responsabilité à un haut fonctionnaire. Il y a d'autres articles de la loi dont l'administration n'est pas déléguée à un haut fonctionnaire. Envisagez-vous de



[Text]

such a ship has to be made? I recognize the difficulty, but by the same token it is a very important public-policy issue, and perhaps you might consider retaining that power to yourself.

Perhaps I could give you all my comments on this provision and you can deal with them afterwards.

**Mr. Bouchard:** I await your questions, yes.

**Senator Grafstein:** The second point is that we seem to have somewhat contradictory evidence. On the one hand we have the concern, voiced in practically all the evidence we have had before us, about the alternative of bringing vessels that approach our shores into port in order to ensure compliance with the Convention—in other words, to satisfy the minister that indeed there are no people on such a ship who are not genuine refugees—and, on the other hand, if they are being returned to a safe third country, we want this to be assured before they are turned around as opposed to trying to get that assurance on the open seas.

It seems that there is a question that we do have a responsibility under the Convention to ensure that people, even though they come from safe third countries, are returned safely to those safe countries. While Bill C-55 appears to have that protection, Bill C-84 does not have that protection. In other words, someone who comes here and is found not to be a genuine refugee from a safe third country can be returned to that safe third country, but here we do not seem to have the same provision so that the two bills, Bill C-55 and Bill C-84, are not even in harmony.

Those are just general questions. Obviously there is a great public policy concern, which is the general position that since such a small number of refugees, immigrants, false claims or good claims, come by way of boat and since so many more come by way of aircraft, it seems rather inconsistent to prevent people from landing on our shores by ship and having a due determination, when by the same token many more come by airplane and, in effect, we don't apply the same principles.

Perhaps with your officials you might give us some understanding of why there is this inconsistency between the two treatments of conveyance to this country.

**Mr. Bouchard:** We could have a lot of comment to make on the first one, the exclusive right of the minister to make a decision. I was told by my officials about this possible suggestion by some senators. It is something I will look at, even though we have to consider that in these operations we sometimes have to move very quickly and we have to be sure that in using this power, just at the ministerial level, it is effective. It has to be efficient in terms of achieving the goal we are looking for when we are turning back a ship. I don't eliminate that possibility. I receive your suggestion with a positive attitude, not necessarily to say yes, but to look at it to see if it would result in a more secure determination for those people if the decision were made by the minister.

On the question of ships being returned to a safe third country, under the Convention we have no responsibility with

[Traduction]

vous réserver le pouvoir décisionnel au sujet des navires? Je vois la difficulté que cela peut poser, mais cependant, c'est une question d'intérêt public très importante, et vous pourriez peut-être songer à vous réserver ce pouvoir.

Je pourrais peut-être vous dire tout ce que je pense de cette disposition et vous laisser me répondre ensuite.

**M. Bouchard:** J'attends vos questions, oui.

**Le sénateur Grafstein:** En deuxième lieu, j'aimerais vous faire observer qu'il semble que nous ayons des témoignages quelque peu contradictoires. D'une part, pratiquement tous les témoins qui ont comparu devant notre Comité ont semblé préoccupés par la possibilité d'obliger les navires qui s'approchent de nos côtes à entrer dans un port pour s'assurer qu'ils respectent bien la Convention—en d'autres termes, pour que le ministre soit convaincu qu'il n'y a à bord que des réfugiés authentiques—et, d'autre part, si ces personnes sont renvoyées dans un tiers pays sûr, nous voulons que cette attestation soit faite avant qu'elles soient renvoyées au lieu de faire ces vérifications en pleine mer.

Il semble que nous ayons la responsabilité, aux termes de la Convention, de veiller à ce que ces personnes, même si elles nous arrivent d'un tiers pays sûr, soient renvoyées en toute sécurité vers ces pays sûrs. Le projet de loi C-55 semble prévoir cette protection, mais non le projet de loi C-84. Autrement dit, ceux qui nous arrivent de pays tiers sûrs et qui ne sont pas des réfugiés authentiques, peuvent être renvoyés vers le pays d'où ils sont partis, mais le deuxième projet de loi ne semble pas renfermer la même disposition. Il n'y a donc pas de concordance entre les projets de loi C-55 et C-84.

Il ne s'agit là que de questions générales. De toute évidence, le public n'est pas d'accord avec cette orientation et pense généralement qu'étant donné que peu de réfugiés ou d'immigrants, qu'ils soient authentiques ou non, viennent par bateaux et qu'un nombre beaucoup plus important viennent par avion, il semble plutôt illogique d'empêcher les navires d'accoster pour qu'on puisse effectuer la vérification en bonne et due forme, alors que pour tous ceux qui arrivent par avion, nous n'appliquons pas les mêmes principes.

Peut-être pourriez-vous essayer, avec vos hauts fonctionnaires, de nous expliquer cette incohérence entre les deux traitements.

**M. Bouchard:** Nous aurions beaucoup de choses à dire au sujet du premier point concernant le droit exclusif du ministre de prendre une décision. Mes hauts fonctionnaires m'avaient prévenu que certains sénateurs me feraient peut-être cette proposition. J'examinerai cette question, même si nous devons considérer que quand ces cas se présentent, nous devons parfois aller très vite et être sûrs qu'en utilisant ce pouvoir uniquement au niveau ministériel ce sera efficace. Nous devons pouvoir atteindre le but que nous poursuivons lorsque nous renvoyons un navire. Je n'écarte pas cette possibilité. J'accueille votre proposition de façon positive, non pas nécessairement pour vous donner raison, mais parce que nous voulons établir si le processus de détermination serait amélioré si la décision émanait du ministre.

Quant aux navires qui sont renvoyés vers un tiers pays sûr, je vous rappelle qu'aux termes de la Convention, nous n'avons

## [Text]

respect to people who are not in Canadian waters. They are beyond Canadian authority and there is no legal obligation on our part under the Convention. Canada can turn back ships under the terms and conditions of the Convention we signed, but, for example, we would not turn back people to a country where they could be persecuted.

I would be dishonest with you if I did not tell you that I want to be absolutely sure we fulfill any moral responsibility we have with respect to those people. What does this mean? It means that the minister would have full assurance that these people, who are not refugees for us, would be returned to a country where they would be secure. Say, for example, these people have come to Canada from Germany after having been there for three years—in other words, let us say they were immigrants in Germany under the definition we give to that word; we would have to be sure that such people were turned back to a country where they would have absolute security. If I did not have that assurance, then these people would be brought into port.

It has always been clear to me that this is a deterrent we have, and we have to be able to make use of it. It is clear that the present system can be abused, as happened in the case of the last two ships we received. Those people were immigrants in Germany and came here to this country; they were not refugees. For these reasons we believe we must retain the power to turn back a ship, but in doing so we will respect both the Charter of Rights and the Convention.

The third point had to do with people coming into Canada by aircraft. The point is that when people come by aircraft they are automatically documented, otherwise the airlines would not have the right to transport them. There is a very heavy penalty when people arrive here without documentation.

The problem we faced last summer in the case of people coming by ship was that they were undocumented. We knew nothing about them. Those who come by airplane automatically have documents.

Now, what if those documents are false? There are fines under Bill C-84, and people who set up a trip without documentation or with false documents will be severely penalized as smugglers. That is the difference between those arriving by airplane and those arriving by the kinds of ships that came to our shores last summer. But once again we will make certain that those coming by ship are accorded all the security they have a right to.

**Senator Grafstein:** Madam Chairman, I will defer to other senators, but if I may come back to this later I will do so.

**The Chairman:** Senator Fairbairn.

**Senator Fairbairn:** Thank you, Madam Chairman. Just following on from Senator Grafstein's questions, would it not be more effective and secure in these cases, Mr. Bouchard, to seize the ship, prosecute the captain and send the people back, if they are judged not to be genuine refugees, knowing that they will be returned to where they came from? Would that not be a more effective way than, with the best will in the

## [Traduction]

aucune responsabilité vis-à-vis des navires qui ne sont pas dans les eaux canadiennes. Ils ne relèvent pas des autorités canadiennes et nous n'avons aucune obligation de les accueillir aux termes de la Convention. Le Canada peut renvoyer des navires conformément aux stipulations de la Convention que nous avons signée, mais, par exemple, nous ne renverrions pas des passagers vers un pays où ils pourraient être persécutés.

Il serait malhonnête de ma part de vous cacher que je tiens à être absolument sûr que nous nous acquitons pleinement de nos responsabilités morales à l'égard de ces personnes. Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie que le ministre devrait être entièrement convaincu que ces personnes, qui n'ont pas été reconnues comme des réfugiés au Canada, seront renvoyées dans un pays où elles seront en sécurité: cela s'appliquerait, par exemple, à ceux qui nous sont arrivés d'Allemagne après y avoir séjourné pendant trois ans, et qui étaient des immigrants en Allemagne, conformément à la définition que nous donnons à ce terme. Il faudrait que nous soyons sûrs que ces personnes soient renvoyées vers un pays où elles seront absolument en sécurité. Si je n'avais pas cette assurance, elles seraient alors amenées au port.

J'ai toujours été persuadé que nous tenions là un moyen de dissuasion et que nous devions pouvoir en user. Il est évident que le système actuel peut prêter à des abus, comme cela s'est produit dans le cas des deux navires que nous avons reçus. Ces migrants, qui étaient des immigrants en Allemagne, n'étaient pas des réfugiés. Voilà pourquoi nous estimons devoir conserver le pouvoir de renvoyer un navire, tout en respectant la Charte des droits et des libertés et la Convention.

En troisième lieu, vous avez parlé des gens qui arrivaient au Canada par avion. Mais pour venir par avion, il faut nécessairement avoir des titres de voyage, autrement la société aérienne n'a pas le droit de vous transporter. La pénalité est très sévère pour ceux qui arrivent ainsi sans papiers.

L'été dernier, ceux qui sont arrivés par navire n'avaient pas de pièces d'identité. Nous ne savions rien d'eux. Ceux qui arrivent par avion ont automatiquement des papiers.

Or, qu'arrivera-t-il si ces papiers sont faux? Des amendes sont prévues dans le projet de loi C-84, et ceux qui partent sans papiers, ou avec de fausses pièces seront sévèrement punis en tant que passagers clandestins. C'est la différence entre ceux qui arrivent par avion et ceux qui arrivent par navire comme dans le cas de l'été dernier. Je le répète, nous veillerons à accorder à ceux qui arrivent par bateau la protection à laquelle ils ont droit.

**Le sénateur Grafstein:** Madame la présidente, je vais céder la parole à d'autres sénateurs, mais j'aimerais revenir sur ce point tout à l'heure.

**La présidente:** Madame la sénatrice Fairbairn.

**Mme la sénatrice Fairbairn:** Je vous remercie, madame la présidente. Je fais suite aux questions du sénateur Grafstein. Ne serait-il pas plus efficace et sûr dans ces cas, monsieur Bouchard, de saisir le navire, d'intenter des poursuites contre le capitaine et de renvoyer ensuite ceux qui ne sont pas reconnus comme des réfugiés authentiques, puisqu'on saurait à ce moment-là, qu'il retourneraient dans le pays d'où ils sont



[Text]

world, turning a ship around when, once the ship has been turned around, the captain might change his mind and not return those people to a safe country?

**Mr. Bouchard:** That is not my perception for two reasons. The first is the signal that you provide abroad, which means that you cannot enter Canada without being counselled as a refugee. In other words, you will be assessed. The bottom line is that you will be counselled whether you are a refugee or not. And, for example, with all the evidence we have at the moment you enter this country, you are not a refugee if you bring the boat to the port immediately—for the reasons that we know—because you are in Canadian waters and, the Charter of Rights applying, we would have to proceed to determine if you are a refugee or not.

For example, referring to the answer that I gave before, we could have an assurance that they are not refugees because when I look at the ship it is evident that they are not. The signal that you give abroad at that time means that, once again, whether or not you are a refugee, you can proceed to Canada. The bottom line for all refugees is that those who are not genuine refugees should not be processed, because they are not.

The other reason is that if there are 200 or 300 people and we are absolutely sure that they are not refugees, we will have to process those people. At that time, the system will be overloaded with people once again. It is always the same issue: Those people are not processed because they are not refugees.

However, it is all a question of, as we said before, boarding the ship and returning those people. My deep conviction is that in most of those cases the people will enter Canada at the port because we will not have all the information on them. We will only turn back a ship when we are absolutely sure that the people are not refugees. Once again, it is a question of the signal that you provide abroad that you will not claim immigrant status in Canada, to try to be entitled as refugees when you are not. That is the bottom line for me, and that is why I feel that those people do not have to be processed as refugees if they are immigrants.

**Senator Fairbairn:** How can you be absolutely sure if you turn the boat around that it will go back to the port from whence it came?

**Mr. Bouchard:** The answer to that is the same as I gave to Senator Grafstein. We have this obligation anyway—not just with Bill C-84—to find, in certain cases, countries for people whom we have to deport. Perhaps Mr. Girard could confirm that.

Take the case of Victor Regalado; Canada is looking for a country for him because he has to be deported. We want to choose a country where he will not be persecuted. That is the same rationale that we have here. As I told you before, this applies not only to the minister; it could be someone else some day, and there will still be the same obligation to ensure that

[Traduction]

venus? Même si l'on a la meilleure volonté du monde, ne serait-ce pas plus efficace de procéder ainsi plutôt que de tout simplement renvoyer un navire et de prendre le risque que le capitaine change d'idée et ne ramène pas ces gens dans un pays sûr?

**M. Bouchard:** Je ne crois pas, pour deux raisons. Premièrement, le Canada doit signaler au monde qu'il est impossible d'entrer au Canada sans avoir été avisé que vous êtes considéré comme un réfugié. C'est dire que votre cas est évalué. Par exemple, étant donné tous les renseignements dont nous disposons au moment où vous entrez au pays vous n'êtes pas un réfugié si vous amenez le bateau au port immédiatement, pour les raisons que nous connaissons, parce que vous êtes alors dans les eaux du Canada et que, conformément à la Charte des droits, nous devons d'abord vérifier si vous êtes un réfugié authentique ou non.

Nous pourrions par exemple savoir—je fais ici allusion à la réponse que je vous ai donnée tout à l'heure que le navire ne contient pas des réfugiés, car je le constate dès que je vois le navire. En procédant ainsi, nous signalons au monde que vous pouvez entrer au Canada que vous soyez ou non réfugié. En fin de compte, ceux qui ne sont pas des réfugiés authentiques ne devraient pas avoir la possibilité de présenter une demande de reconnaissance de statut, parce qu'ils ne le sont pas.

Deuxièmement, si 200 à 300 personnes nous arrivent, nous allons être obligés d'étudier leurs demandes, même si nous sommes absolument certains qu'ils ne sont pas des réfugiés authentiques. Le système sera donc de nouveau engorgé. Le même argument tient toujours: on ne permet pas l'admission de ces gens, parce qu'ils ne sont pas des réfugiés.

Il s'agit donc, en somme, comme nous l'avons dit, de monter à bord du navire et l'enjoindre à quitter les eaux canadiennes. Je crois fermement que la grande majorité de ceux qui se présenteront ainsi pourront se rendre jusqu'au port parce que nous n'aurons pas toute l'information nécessaire sur eux. Nous n'allons renvoyer que les bateaux qui se comptent sans l'ombre d'un doute pas de réfugiés authentiques à bord. Je le répète, tout dépend du message que l'on transmet à l'étranger et qui fera en sorte qu'un immigrant ne revendiquera pas le statut de réfugié au Canada. C'est la clé, selon moi et c'est pourquoi j'estime qu'il ne faut pas considérer ces gens comme des réfugiés s'ils sont des immigrants.

**Mme la sénatrice Fairbairn:** Comment pouvez-vous être absolument sûr que si vous renvoyer un bateau il retournera bien au port d'où il venait?

**M. Bouchard:** La réponse à cette question est la même que celle que j'ai donnée au sénateur Grafstein. Nous sommes tenus et pas uniquement en vertu du projet de loi C-84, de trouver dans certains cas des pays qui accueilleront des gens que nous devons déporter. Peut-être M. Girard pourrait-il le confirmer.

Prenons par exemple le cas de M. Victor Regalado. Le Canada essaie de trouver un pays qui voudra bien l'accueillir parce qu'on doit l'expulser. Nous voulons choisir un pays où il ne sera pas persécuté. Le même raisonnement s'applique ici. Comme je vous l'ai dit, cette obligation ne s'applique pas qu'au ministre. Peu importe qui assumera ces fonctions, cette per-



[Text]

those people will be sent to a country where who they are will be taken into consideration.

When we talk about safe countries, the two examples that we had with the Tamils and the Sikhs were Belgium and Germany. If we had turned those people back to Belgium and Germany at that time, I believe that they would have returned and, if they had wanted to enter Canada, they could have asked for immigrant status.

**Senator Fairbairn:** I have no problem with that; my problem is that people who are being turned back to those countries that are prepared to receive them are at the mercy of the captain who is running the ship, who may not be a particularly savory character.

**Mr. Bouchard:** That is a good point, and I share your concern, but I repeat, senator, that I will not return people to another country if I am not sure of the situation.

You talk about the captain of the ship. We have to look at ways to ensure that those people will be given safe passage and will be conducted to safe countries.

**Senator Fairbairn:** That is fine.

**The Chairman:** Do you have a supplementary question, senator?

**Senator Spivak:** Yes. I have a point I would like clarified.

Mr. Minister, I want to understand what you have said about the message that will be sent abroad. You have said that you want to retain the power to turn the ships around and not escort them into port, because then anyone who comes here will know that he can be processed. The question is: Will they not have to be processed on board somehow? Otherwise, how will you know that you are not turning around people who are refugees on board ship?

**Mr. Bouchard:** We will take all of the necessary measures that we need when we board a ship. For example, we may already have been informed that a particular ship is trying to enter Canadian waters, and what kind of people are on the ship and where it is coming from. We will not be given their personal identity, but we will be given the necessary information to ensure that they are not refugees.

Once again, we have the obligation by the Convention not to turn the boat back. Any government would have to have assurances of where those people were coming from. For all of these reasons, we will have enough information to determine whether to turn them back or not.

I understand your concern when you talk about the assurance that they are not refugees, but, when we talk about refugees, every ship and every case has to be considered by itself. And that is what we will do. Theoretically, today, when we ask what kind of measures will take place, the answer is that there are no automatic measures to say that it is one way or another. Exactly the same principle is put forward in Bill C-55, when we talk about those who will come to the border requesting immigrant status. Any shred of doubt that they could be refugees will have to be considered by the people who

[Traduction]

sonne devra s'assurer que ces gens sont envoyés dans un pays où l'on tiendra compte d'eux.

Pour ce qui est de pays sûrs, il s'agissait dans le cas des Tamouls et des Sikhs de la Belgique et de l'Allemagne. Si nous avions à ce moment-là renvoyé ces gens en Belgique et en Allemagne, je crois qu'ils auraient pu y retourner et de là, s'ils avaient voulu être admis au Canada, présenter une demande d'immigration.

**Mme la sénatrice Fairbairn:** Ce point ne m'enquies-t-il pas. Je suis cependant préoccupé par le fait que ceux qui sont renvoyés dans des pays prêts à les accueillir sont à la merci du capitaine du navire qui n'est peut-être pas toujours un individu très recommandable.

**M. Bouchard:** Vous avez raison et je partage votre préoccupation, mais je le répète, madame la sénatrice, je ne renverrai pas des gens dans un pays sans m'être au préalable assuré que la situation ne présente pas de danger pour eux.

Vous avez parlé du capitaine du navire. Nous devons trouver des moyens de nous assurer que ces gens seront conduits en toute sécurité dans un pays sûr.

**Mme la sénatrice Fairbairn:** Très bien.

**La présidente:** Avez-vous une question supplémentaire à poser, sénateur?

**Le sénateur Spivak:** Oui, j'aimerais obtenir une petite précision.

Monsieur le ministre, je voudrais comprendre ce que vous avez dit à propos du message que le Canada doit transmettre à l'étranger. Vous avez dit que vous vouliez garder le pouvoir de renvoyer les navires sans devoir les escorter jusqu'au port parce que, dans le cas contraire, n'importe qui pourrait venir au Canada en sachant très bien que son cas serait étudié. Voici ma question: Ne va-t-on donc pas étudier leur cas de quelque façon à bord? Dans la négative, comment saurez-vous si vous ne renvoyez pas des gens qui sont des réfugiés authentiques?

**M. Bouchard:** Nous allons prendre toutes les mesures nécessaires lorsque nous monterons à bord du bateau. Peut-être aurons-nous été informés à l'avance qu'un navire essaie d'entrer dans les eaux canadiennes, peut-être saurons-nous quels sont ses passagers et d'où ils viennent. Sans connaître leur identité personnelle, nous disposerons des informations nécessaires pour savoir s'ils sont ou non des réfugiés.

Je le répète, la Convention nous interdit de renvoyer un navire. Tout gouvernement devrait connaître la provenance de ces gens. C'est pourquoi nous disposerons de suffisamment de renseignements pour déterminer s'il y a lieu de les renvoyer ou pas.

Je comprends votre inquiétude au sujet de savoir s'il s'agit ou non de réfugiés, mais il faut examiner chaque cas. Et c'est ce que nous ferons. En théorie, lorsqu'on demande quel type de mesures seront prises il est impossible de répondre précisément. Le projet de loi C-55 énonçait exactement le même principe au sujet de ceux qui viendraient chez nous demander à immigrer. Ceux qui auront à décider de la légitimité d'une demande de statut de réfugié auront à tenir compte de leur moindre doute. C'est la seule assurance que je puis vous donner aujourd'hui. Lorsque nous monterons à bord d'un navire

[Text]

will decide if they are refugees, but that is the only level of assurance we can have today. Today, when we board a ship, we will take all necessary measures to decide if they are refugees or not. Otherwise, we will bring the boat into the port.

**The Chairman:** Honourable senators, I want to remind you that the minister has to leave at 4.30. I have five more questions and I would like to give everyone a chance.

**Senator Nurgitz:** Mr. Minister, there were two items that were raised by the committee that, in my opinion—and, hopefully yours, do not take away from what you are attempting to do or from the thrust of your bill. The first deals with the mandatory detention. For example, clause 12 of the bill, which I think deals with section 104 of the Act, states that:

... an immigration officer shall detain the person—

We are now talking about people unable to identify themselves. It states:

(b) in the opinion of the Deputy Minister or a person designated by the Deputy Minister ... to suspect that the person may be a member of an inadmissible class—

I quite agree that there would be an overwhelming number of cases in which one would want to detain that person for obvious reasons, but the concern raised before our committee was a Charter concern to say that it breaches section 9 of the Charter in that it is an arbitrary detention or imprisonment. Why would your bill be changed in any way, if it just gave that same power—that is, that they may detain on reasonable grounds? What great objection would you see in that? In other words, taking out the word “shall?” I say that, assuming that in 90 per cent of the cases it would be so.

**Mr. Bouchard:** Senator Nurgitz, I told you in my speech that any wording that does not change the spirit of the legislation, or facilitates any application of the bill, would be acceptable, and I would be open to it. Moreover, I will concur with anything that does not change the substance itself but that would give the court, if it has to be challenged, more facility to deal with it. For me, the wording is not a problem if it does not change the substance of the bill.

**Senator Nurgitz:** I am happy with that. Most of the members in our committee are saying exactly what you have said.

In the same light, I want to raise with you the question of the “right to be present”.

I hope I am speaking for most members of the committee on the other Charter concern, that where national security or danger to persons is involved and having certain persons present would be harmful, there is no question that a judge should have the power to exclude them. We are not arguing with that; but the legislation reads “shall be excluded.” Questions were raised here about what lawyers often call natural justice. I raise this with you in the same light and trust that you will give me the same response, namely that, if it does not take away from the thrust of your legislation but has some way of clarifying it, it is fine.

[Traduction]

nous allons prendre toutes les mesures nécessaires pour décider si les passagers sont des réfugiés ou non. Si nous ne pouvons le déterminer à bord du bateau nous l'amènerons au port.

**La présidente:** Honorables sénateurs, je veux vous rappeler que le ministre doit partir à 16 h 30. Cinq autres sénateurs voudraient lui poser des questions et j'aimerais qu'ils en aient tous la possibilité.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le ministre, le Comité a soulevé deux points qui à mon avis et, je l'espère, au vôtre aussi, n'enlèvent rien à ce que vous tentez de faire. Le premier a trait à la détention obligatoire. L'article 12 du projet de loi, qui, je crois, modifie l'article 104 de la loi stipule:

... l'agent d'immigration doit détenir la personne ...

Il ne s'agit de personnes n'étant pas en mesure de prouver leur identité. L'article stipule plus loin:

b) soit, de l'avis du sous-ministre ou de la personne désignée par celui-ci, il y a des raisons de soupçonner que la personne puisse faire partie d'une catégorie non admissible ...

Je conviens qu'il pourrait y avoir un nombre effarant de cas où l'on voudrait détenir la personne pour des raisons évidentes, mais on a soulevé devant notre Comité le fait que cette mesure pourrait contrevenir à l'article 9 de la Charte puisqu'il s'agirait d'emprisonnement ou de détention arbitraires. En quoi cela modifierait-il votre projet de loi s'il conférait ce même pouvoir de détention pour des motifs valables? En quoi vous objectez-vous à cela? Il s'agirait en quelque sorte de supprimer le mot «shall». Je présume que cela s'appliquerait dans 90 p. 100 des cas.

**M. Bouchard:** Sénateur Nurgitz, j'ai signalé dans mon discours que je serais prêt à considérer tout libellé qui ne modifierait pas l'esprit de la loi ou qui en faciliterait l'application. En outre, j'approuverai toute proposition qui ne modifie pas le fond de la loi et qui facilitera la tâche des tribunaux, le cas échéant. Je ne vois donc pas de problème à modifier le libellé du projet de loi s'il n'en modifie pas le fond.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous m'en voyez réjoui. La plupart des membres de notre Comité abondent également dans ce sens.

Dans le même ordre d'idées, je veux soulever aussi la question de «droit d'être présent».

J'espère parler au nom de la plupart des membres du Comité à propos de l'autre point concernant la Charte, selon lequel lorsque la sécurité nationale est en jeu ou que des personnes courent un danger et que la présence de tiers puisse être nuisible, nul doute que le juge doit avoir le pouvoir de les exclure. Nous ne remettons pas cela en question, mais on lit dans le projet de loi «shall be excluded». On a toutefois soulevé certaines questions ici sur ce que les avocats appellent les principes d'impartialité et de loyauté dont doivent s'inspirer les juges. Je soulève ce point dans le même esprit, en espérant que vous me donnerez la même esprit, en espérant que vous me donnerez la même réponse, à savoir que si cette modification



[Text]

**Mr. Bouchard:** Yes.

**Senator Nurgitz:** Thank you very much.

**Senator Stanbury:** Mr. Minister, we are all encouraged by your remarks this afternoon. I want to move on to other subjects, because, as our chairman has pointed out, our time is short.

If you study carefully some of the things that have been said here, I think you will find that it would be difficult to act in accordance with the Convention without actually bringing a ship in. You have said yourself that you expect that in most cases a ship would be brought in to port, arrests would be made and so on.

In studying the matter, we have found it difficult to find any circumstances where, if you were to comply with the Convention, you would not have to take that step. You said that you want to keep it there because of the signal that it sends abroad. Our committee feels that a better signal would be an improved system for determining who is a refugee and then getting rid of the people who are not. I don't think anyone has any objection to determining quickly who are not entitled to be here and then getting them out of the country; but the sensitivity is in the determination of whether they are legitimate refugees or not.

I am sorry; I did not mean to deal with that subject; I wanted to deal with the one which caused a good deal of concern to the church people and to some of the lawyers who were involved in assisting refugees; the aiding and abetting clause.

There was a suggestion by your people—perhaps by Mr. Girard—that that is an offence at the present time under an interpretation of the various sections of the act. The catch is that no one realized that it was an offence until now because it was only to be found in scattered sections of the act and no one ever thought to make use of it in that way. We now have a specific section that deals with it in what seems to be a—I hesitate to use the word “crass”—a specific way, which is offensive to the people who in all good conscience are working to help genuine refugees. Those people have no more interest than you and I have in bringing in people who are not genuine refugees. They are not the pirates or the smugglers or the kind of people who are sailing the ships and so on; they are people working with genuine refugees. Many of those refugees have no documentation at all because of the circumstances under which they left their country. This aspect of the bill is offensive to a great many good important organizations and individuals in our country, and it should be made clear that they are not committing a crime by doing what they have been doing and doing properly.

**Mr. Bouchard:** I am not as kind as you, senator. The legislation is not more offensive to church organizations. We are just strengthening the provisions and increasing the fines applied to

[Traduction]

n'enlève rien à l'esprit de la loi, mais la clarifie en quelque sorte, c'est très bien.

**M. Bouchard:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Je vous remercie beaucoup.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le ministre, nous sommes tous encouragés par vos remarques de cet après-midi. Je veux passer à d'autres sujets car, comme l'a signalé la présidente, nous n'avons pas beaucoup de temps à notre disposition.

Si vous étudiez attentivement certains des points qui ont été soulevés ici, vous trouverez, selon moi, difficile de respecter la Convention sans amener le navire au port. Vous avez vous-même indiqué vous attendre à ce que dans la plupart des cas, le navire soit amené au port et que des arrestations puissent alors être faites.

Après avoir étudié la question, nous sommes difficilement arrivés à trouver dans quels cas, si l'on respecte la Convention, l'on n'aurait pas à prendre cette mesure. Cette disposition est importante pour vous parce qu'elle signale l'intention du Canada à l'étranger. Notre Comité estime qu'il serait préférable, pour atteindre cet objectif, de mettre en place un meilleur système de reconnaissance du statut de réfugié et d'expulser ensuite ceux qui ne sont pas des réfugiés authentiques. Je ne crois pas que quiconque s'oppose à ce que l'on reconnaisse rapidement ceux qui n'ont pas le droit d'être ici pour qu'on puisse ensuite les expulser du pays. La question délicate serait de déterminer s'ils sont ou non des réfugiés légitimes.

Je suis désolé, je ne voulais pas aborder cette question. Je voulais plutôt traiter de celle qui inquiète énormément les organismes religieux et certains des avocats qui viennent en aide aux réfugiés, la disposition relative à l'aide ou à l'encouragement offert à une personne.

L'un des membres de votre personnel, M. Girard peut-être, a laissé entendre qu'il s'agit à l'heure actuelle d'une infraction en vertu d'une interprétation de divers articles de la loi. Le problème est que personne n'avait jusqu'à maintenant pris conscience du fait que cette mesure a toujours constitué une infraction, parce qu'elle ne figurait que dans des articles épars de la loi et que personne n'a jamais songé à y avoir recours. Le projet de loi prévoit maintenant la création d'un article portant précisément sur cette question, de façon que j'hésite un peu à qualifier de «crasse»—disons plutôt spécifique—qui offense ceux qui, de bonne foi, viennent en aide aux réfugiés authentiques. Ces gens ne sont pas plus intéressés que vous à faire venir au Canada des gens qui ne sont pas des vrais réfugiés. Ce ne sont ni des pirates ni des fraudeurs ni des capitaines de navire. Ce sont des gens qui travaillent avec des réfugiés authentiques. Un grand nombre de réfugiés ne disposent pas de pièces d'identité en raison des circonstances dans lesquelles ils ont quitté leur pays. Cet aspect du projet de loi est offensant pour un très grand nombre d'organismes et de personnages importants de notre pays, et il faudrait énoncer clairement qu'ils ne commettent pas un crime en faisant ce qu'ils ont toujours fait de bonne foi.

**M. Bouchard:** Je ne suis pas aussi gentil que vous, monsieur le sénateur. Cette mesure n'est pas plus offensante pour les organismes religieux que l'est la loi. Nous ne faisons que ren-



[Text]

those who abuse the system. If you look at the preamble you will see that we define those at whom the legislation is aimed. You will see that it refers specifically to smugglers and others who abuse the system. That is clearly set out in the preamble.

It is not enough to say that it was never applied in the past. We always had the option but never exercised it, because those are not the people the legislation is aimed at. Those people who assist undocumented refugees to go through the system are not under more of a threat with this legislation. The fines are more severe, but the law is substantially the same as it was before.

We were faced with some difficulties when we were considering church organizations. I am not sure it is necessary to say that church organizations will not be prosecuted, and I remind you that there are many church organizations in Canada and they are not all the conventional types of church organizations we are used to seeing in this country.

Regarding your question about clandestine operations, a captain of a ship could bring non-genuine refugees to Canada in the same way as the captain of the ship did last summer, and say "I'm a smuggler", and he would not be operating in a clandestine manner.

What I am trying to say is that, when we tried to frame some restrictions, we were unable to arrive at anything suitable, so we stayed with what we had had for ten years—and nobody has been prosecuted.

If I wanted to prosecute a church organization, that could be confirmed by another level or another minister, such as the Attorney General of Canada. That is something I could envisage. I cannot guarantee what will happen if there is a prosecution undertaken against an organization helping a genuine refugee if that refugee is not in possession of proper documents. In that case, the refugee would be operating outside of the law. If I decided to prosecute in that regard, I might be supported by another minister. That is something I could look at. I could look at softening the effect of the legislation. It is possible that people who assist refugees travelling without proper documentation will be prosecuted. I will not weaken the law so that, in fact, we would be helping smugglers or other abusers of the system. I will not change the law to do that. I can look at the wording of the legislation to see if it can be changed so that those people assisting genuine refugees will not have problems.

**Senator Stanbury:** Thank you, Mr. Minister. I will not take any more time, Madam Chairman.

**The Chairman:** Senator Buckwold, please.

**Senator Buckwold:** Mr. Minister, under this legislation individuals could be detained for lengthy periods without any independent review. Some of us are concerned that this is a violation of human rights and is something that Canadians do not like to see.

[Traduction]

forcer les dispositions existantes et hausser des amendes appliquées à ceux qui abusent du système. Si vous lisez le préambule, vous verrez que nous y définissons ceux à qui s'adresse le projet de loi. Vous verrez qu'il s'adresse particulièrement à ceux qui font entrer des personnes illégalement au Canada ou qui abusent du système. C'est clairement énoncé dans le préambule.

Il ne suffit pas de dire que ces dispositions n'ont jamais été appliquées. En fait, si nous n'avons pas usé de ce pouvoir que conférerait la loi, c'est que celle-ci ne s'adressait pas à ces gens. Ceux qui aident des réfugiés qui ne sont pas munis de pièces d'identité à franchir les étapes du système ne sont pas davantage menacés par ce projet de loi que par la loi actuelle. Les amendes sont plus sévères, mais la loi est essentiellement la même.

Nous faisons face à quelques difficultés dans le cas des organismes religieux. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de préciser que les organismes religieux ne seront pas poursuivis et je vous rappelle qu'il y a un grand nombre d'organismes religieux au Canada, qui ne sont pas tous du type habituel.

Quant à votre question concernant les activités clandestines, un capitaine de navire pourrait introduire des réfugiés illégaux au Canada comme ce fut le cas l'été dernier, et du fait qu'il avoue, procéder illégalement, on ne pourrait l'accuser de mener une activité clandestine.

Ce que j'entends pas là, c'est que nous ne sommes pas arrivés à définir adéquatement les restrictions; nous avons préféré laisser intactes les mesures que nous avions depuis dix ans et qui n'ont donné lieu à aucune poursuite.

Si je voulais intenter des poursuites contre un organisme religieux, peut-être pourrais-je exiger la confirmation d'un autre niveau ou d'un autre ministre comme le procureur général du Canada. Je pourrais envisager cette possibilité. Je ne puis garantir ce qui va se produire si des poursuites sont intentées contre un organisme qui aide un réfugié authentique qui ne posséderait pas de document en cours de validité. Le réfugié agirait alors dans l'illégalité. Si je décidais d'intenter des poursuites contre cette personne, j'aurais peut-être l'appui d'un autre ministre. C'est une possibilité que je pourrais envisager. Je pourrais songer à amoindrir l'effet du projet de loi. Il est possible qu'elle donne lieu à des poursuites contre des gens qui aident des réfugiés non munis de titres de voyage en cours de validité. Je n'affaiblirai pas les dispositions de la loi à la faveur de fraudeurs ou de ceux qui voudraient abuser du système. Je ne modifierai pas la loi pour cela. Je puis toutefois étudier le libellé pour voir si on peut le changer de façon que ceux qui aident les réfugiés authentiques n'aient pas de problèmes.

**Le sénateur Stanbury:** Je vous remercie, Monsieur le ministre. Je ne prendrai pas davantage de votre temps, madame la présidente.

**La présidente:** Sénateur Buckwold, s'il vous plaît.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le ministre, cette loi permettrait de détenir des gens pendant des périodes prolongées et sans les soumettre à une enquête indépendante. Certains d'entre nous y voient là une violation des droits de la personne, ce que les Canadiens n'apprécieraient pas.

*[Text]*

Would you support a review by an adjudicator of the reasons for detention at an early point and at regular intervals? That would not violate the principles you would like to see in the bill, but it would give some protection against the possibility of lengthy detention, literally without any representations being made.

Along with that comes the question of the availability of legal counsel for persons who have just arrived in Canada and who have been detained under this legislation.

**Mr. Bouchard:** I do not want to say "yes" to that today. As far as we have the power to detain, as far as we can control the identity, it is possible that we will look at what you have proposed. Once again, we do want to have the power to detain those who abuse the system. I will study your proposal, and, if possible, we will agree with it.

**Senator Buckwold:** If every future Minister of Employment and Immigration working under this legislation is as generous in his approach and as humanitarian as you are, that will be fine, but, of course, some of us are concerned that that will not always be the case. Many of us would like to see you as Minister of Employment and Immigration forever, but that may not necessarily be the case.

**Mr. Bouchard:** I am not that ambitious. I would like to have at least the choice because Employment and Immigration is a particular department.

**Senator Buckwold:** What is the status of the Sikh and Tamil refugees who came to Canada earlier this year? How would the application of this law have changed the procedure, particularly in speeding up the process in a radical way—or would we have gone through the same exercise?

**Mr. Bouchard:** What I will say is hypothetical, and the tone of your question is not to find—

**Senator Buckwold:** I would like you to tell us where the Sikhs and Tamils are now.

**Mr. Bouchard:** The Tamils were from Sri Lanka, and Sri Lanka was not on the B-1 list in 1986. The Tamils are all working in Montreal or Toronto now. Most of the Sikhs have settled in Vancouver and Toronto. They are being processed as refugee claimants.

Your question was: What would have been the case had this legislation applied last summer?

**Senator Buckwold:** I gather from what you have said that it would have shortened the time the Tamils would have been here.

**Mr. Bouchard:** The problem is that in some cases they could have been deported. Some of those people were from Belgium; others had been living for three years in Germany. They were not persecuted; they were not people who could be considered threatened in Germany. For that reason, they could have been turned back when they arrived. If I consider the application of the bill, at least I could say that they would be back in Germany or Belgium.

*[Traduction]*

Seriez-vous d'accord pour qu'un arbitre étudie les raisons de la détention assez tôt et à intervalles réguliers? De cette façon, on ne contreviendrait pas aux principes que vous voulez voir enchassés dans le projet de loi, mais on éviterait ainsi que des gens soient détenus pendant de longues périodes, sans avoir droit à aucun recours.

Dans la même veine, on s'est demandé s'il fallait mettre des conseillers juridiques à la disposition des migrants qui auraient été détenus en vertu de ce texte législatif.

**M. Bouchard:** Je ne veux pas répondre par l'affirmative aujourd'hui. Dans la mesure où nous conserverons le pouvoir de détenir quelqu'un et de vérifier son identité, il est possible que nous envisagions d'adopter votre solution. Je répète que nous voulons avoir la possibilité de détenir ceux qui abusent du système. J'examinerai votre proposition et, si elle est applicable, nous l'accepterons.

**Le sénateur Buckwold:** Si tous les futurs ministres de l'Emploi et de l'Immigration appliquaient cette loi avec autant de magnanimité que vous, ce serait très bien; bien entendu, certains d'entre nous craignent qu'il n'en soit pas toujours ainsi. Beaucoup parmi nous aimeraient que vous restiez ministre de l'Emploi et de l'Immigration pour toujours, mais ce ne sera peut-être pas le cas.

**M. Bouchard:** Je ne suis pas ambitieux à ce point. J'aimerais quand même avoir le choix, car je considère le ministère de l'Emploi et de l'Immigration comme assez particulier.

**Le sénateur Buckwold:** Qu'est-il arrivé aux réfugiés sikhs et tamouls qui sont arrivés au Canada plus tôt cette année? Ce projet de loi aurait-il changé la procédure? Le processus aurait-il été radicalement accéléré ou bien les choses n'auraient-elles pas beaucoup changé?

**M. Bouchard:** Je vous répondrai par une hypothèse, et par le ton de votre question, je dirais...

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais que vous nous disiez où sont maintenant ces Sikhs et ces Tamouls.

**M. Bouchard:** Les Tamouls venaient du Sri Lanka, et le Sri Lanka ne figurait pas à la liste B-1 en 1986. Les Tamouls travaillent maintenant tous à Montréal ou à Toronto. La plupart des Sikhs se sont installés à Vancouver et à Toronto. On procède maintenant à l'examen de leur demande du statut de réfugié.

Vous m'avez demandé ce qui serait arrivé si ce projet de loi avait été en vigueur l'été dernier?

**Le sénateur Buckwold:** A vous entendre, les Tamouls seraient restés ici moins longtemps.

**M. Bouchard:** Le problème est que certains auraient peut-être été déportés. Certains d'entre eux venaient de Belgique, d'autres avaient déjà passé trois ans en Allemagne. Ils n'étaient pas persécutés et leur vie n'était pas menacée en Allemagne. C'est pourquoi ils auraient pu être renvoyés dès qu'ils sont arrivés ici. Aux termes du projet de loi, je pourrais au moins vous dire qu'ils seraient maintenant de retour en Allemagne ou en Belgique.



[Text]

**Senator Buckwold:** What I am trying to understand is this: You did not send them back, although you had the right to do so, you say?

**Mr. Bouchard:** We did have that right.

**Senator Buckwold:** You could have sent them back to Germany?

**Mr. Bouchard:** Not when they arrived.

**Senator Buckwold:** But you could have done so after some process?

**Mr. Bouchard:** Senator, under the current legislation, if a person touches Canadian water or soil he has the right to be five years in Canada, because the process we have is so slow that we need four or five years to go through it. We could not have turned them back when they arrived because they were under the legislation that is presently in place.

**Senator Buckwold:** You would not have been able to intercept the ship until it was in Canadian waters in the sense that you did not know it was on the way. Suppose that such a ship were already in Canadian waters when it was discovered. How will the whole process be changed from what we already have in place, apart from some questions concerning detention and speeding up the process?

**Mr. Bouchard:** That is what we discussed with Senator Grafstein. We say that if we have evidence that such people are not genuine refugees, with all the guarantees that we can turn back those people, we want to do that. We will turn them back.

**Senator Doyle:** Mr. Minister, you said a moment ago that one of the purposes of the legislation is to remove the security risks from the stream. One problem for a number of witnesses who appeared before us during our hearings was the definition of "security risk". The difficulty lies in whether it is the intent of the bill to deal with potential security risks to Canada or to deal with people who have been security risks in their countries of origin. Is there anything in the bill that differentiates between the sort of treatment those two classifications of security risks will receive?

**Mr. Bouchard:** If I understand your question well, senator, Mr. Heap raised the same question in the house. He asked whether all those who are considered to be security risks in some countries will necessarily be considered security risks in Canada.

My perception is that those people will have to be assessed under Canadian law in order to determine whether they are security risks in Canada. They may be such risks in another country but they have to be considered here under Canadian laws. You, for example, could be a risk in some country and may not be considered a risk in Canada. A lot of people are considered security risks in eastern European countries, for example, and are not so considered in Canada.

**Senator Doyle:** Is this made clear anywhere in the bill?

**Mr. Raphael Girard, Director, Canada Employment and Immigration Commission Refugee Task Force:** The people

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** En fait, j'essaie de comprendre pourquoi vous ne les avez pas renvoyés puisque vous en aviez le droit.

**M. Bouchard:** C'est vrai, nous en avons le droit.

**Le sénateur Buckwold:** Vous auriez pu les renvoyer en Allemagne?

**M. Bouchard:** Pas quand ils sont arrivés.

**Le sénateur Buckwold:** Mais vous auriez pu le faire après un certain temps?

**M. Bouchard:** Sénateur, en vertu de la loi actuelle, quiconque met le pied en terre canadienne ou pénètre dans les eaux canadiennes a le droit de rester cinq ans au Canada, car le processus est si lent qu'il nous faut quatre ou cinq ans pour prendre une décision. Nous n'aurions pu les renvoyer dès leur arrivée, car la loi en vigueur nous en empêchait.

**Le sénateur Buckwold:** Vous n'auriez pu intercepter le navire avant qu'il n'entre dans les eaux canadiennes puisque vous ignoriez quelle était sa destination. Supposez qu'un navire se trouve déjà dans les eaux canadiennes au moment où vous le découvrez. Comment le processus différerait-il de celui qui est actuellement en vigueur, sans parler de détention ou d'accélération du processus?

**M. Bouchard:** C'est ce dont nous avons discuté avec le sénateur Grafstein. Nous disons que si nous avons la preuve que le migrant n'est pas un réfugié authentique, et qu'en toute sécurité il peut être renvoyé, nous voulons avoir le droit de le faire.

**Le sénateur Doyle:** Monsieur le ministre, vous avez dit il y a un moment que l'un des objets du projet de loi était d'écarter ceux qui constituent une menace pour la sécurité du pays. Bon nombre des témoins qui ont comparu devant nous ont semblé embêtés par la définition de l'expression «menace à la sécurité». La difficulté est de savoir si le projet de loi «veut prévenir les menaces à la sécurité du Canada ou écarter les personnes qui représentent un risque pour la sécurité dans leur pays d'origine. Le projet de loi fait-il la distinction entre la façon de traiter ces deux types de risques pour la sécurité?

**M. Bouchard:** Si je vous comprends bien, sénateur, M. Heap a soulevé la même question à la Chambre. Il a demandé si tous ceux qui constituaient une menace à la sécurité de certains pays en étaient forcément une pour la sécurité du Canada.

À mon avis, l'évaluation du risque pour la sécurité du Canada devrait être évalué en vertu des lois canadiennes. Peut-être ces personnes posent-elles effectivement un risque pour la sécurité d'un autre pays mais nous devons examiner leur cas en vertu des lois canadiennes. Vous-même, par exemple, pourriez être considéré comme un risque dans un pays donné mais pas au Canada. Beaucoup de personnes sont considérées comme des risques pour la sécurité dans les pays d'Europe de l'Est, par exemple, mais pas au Canada.

**Le sénateur Doyle:** Ce principe a-t-il clairement été exposé dans le projet de loi?

**M. Raphael Girard, directeur, Groupe de travail pour les réfugiés, la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration:**



[Text]

who will be excluded from the refugee determination process are those who fall into paragraphs 19(1)(e), (f) or (g) of the Immigration Act and the new paragraph 19(1)(j), which relates to the war criminals that have been prohibited as a result of Bill C-71. Paragraphs (e), (f) and (g) relate to people guilty of sedition, subversion and espionage. They relate to people who seek to bring about the overthrow of any democratically constituted government or the violent overthrow of any government. Therefore, people whose interest lies in bringing about a change of government, either violently or otherwise, in a country other than Canada but whose presence and use of Canadian territory is deemed to create a risk to Canadian security could be excluded from the refugee determination process.

**Senator Doyle:** This legislation, then, might well keep out the freedom fighters in Latin America.

**Senator Grafstein:** If I may, Mr. Minister, I will put a few questions to you quickly. If you can respond today, fine; if not, perhaps in the next day or so your officials could send us a note as to your response. We are anxious to meet your timetable with respect to this bill.

First I would raise the question of the review of the security certificates, with respect to which there appears to be something of an inconsistency. We would agree with you that security risks should be addressed quickly, defined quickly and so on. We heard general evidence led by the Canadian Bar Association that in order to speed up the process, SIRC might be kept in place as opposed to the Federal Court. In order to obtain more speedy responses from SIRC, perhaps a time limit could be placed on its proceedings. That might achieve the goal of obtaining a speedy security determination by SIRC, on the one hand, while at the same time could utilize the skill of that review committee as opposed to putting matters in the hands of the Federal Court. I put that forward as meeting your objective of trying to expedite the process in terms of dealing with security questions. That seems to many of the witnesses to be a more appropriate way to go.

My second question relates to Senator Stanbury's and it is this: What happens in the case of humanitarian groups that would be open to prosecution if they assist a person who was unable, safely, to reach an embassy or a consulate abroad but came here instead by other means to make a refugee claim at the Canadian border? It appears that under the provisions of the new legislation, a church group that would have in place an underground railway, if you will, to help such genuine refugees might be subject to prosecution for an offence. I take it from your response that you would be open to suggestions of any wording that would ensure that appropriate claims made by genuine refugee groups not seeking to evade the law but approaching the country in this way would not result in prosecution for anyone aiding those groups.

**Mr. Bouchard:** Senator Grafstein, again, the core of this issue in my mind is very clear. Many church groups help peo-

[Traduction]

**gration:** Les personnes qui seront exclues du processus de détermination des réfugiés sont celles visées par les alinéas 19(1)e), f) ou g) de la Loi sur l'Immigration et par le nouvel alinéa 19(1)j) qui concerne les criminels de guerre, à qui le projet de loi C-71 interdit l'entrée au Canada. Les alinéas e), f) et g) visent les personnes qui se livrent à des actes de sédition, de subversion et d'espionnage. Ils concernent les personnes qui cherchent à renverser un gouvernement démocratiquement constitué ou à provoquer par la violence un coup d'État. Par conséquent, quiconque cherche à renverser un gouvernement, par des actes de violence ou autrement, ailleurs qu'au Canada, mais dont la présence sur le territoire canadien pourrait porter atteinte à la sécurité du Canada, pourrait être exclu du processus de détermination des réfugiés.

**Le sénateur Doyle:** Ce projet de loi pourrait donc interdire l'entrée au Canada aux combattants de la liberté d'Amérique latine.

**Le sénateur Grafstein:** Si vous me le permettez, monsieur le ministre, j'aimerais vous poser quelques courtes questions. Si vous pouvez y répondre aujourd'hui, tant mieux; sinon, peut-être que demain ou après-demain vos représentants pourraient nous envoyer une note pour nous communiquer votre réponse. Bien entendu, nous ne voulons pas vous retarder dans l'adoption de ce projet de loi.

Tout d'abord, j'aimerais vous parler du processus d'attestation sécuritaire qui me semble faire l'objet d'une certaine incohérence. Nous convenons avec vous que les cas de menace à la sécurité de l'État doivent être écartés et repérés rapidement. Beaucoup de témoins, dont l'Association du Barreau canadien, nous ont dit que, pour accélérer le processus, il vaudrait peut-être mieux s'en remettre au CSDI plutôt qu'à la Cour fédérale. Et pour obtenir d'une façon plus expéditive les réponses du CSDI peut-être faudrait-il l'inciter à limiter ses délibérations. De cette façon, on pourrait demander au CSDI de déterminer rapidement s'il peut être porté atteinte à la sécurité tout en s'adressant à ce comité de surveillance au lieu de porter la cause devant le juge de la Cour fédérale. Je suppose que cela serait conforme à votre objectif d'accélérer la procédure et de régler les questions relatives à la sécurité. Beaucoup de témoins ont dit estimer que cette façon de procéder serait plus convenable.

Ma seconde question est liée à celle du sénateur Stanbury. Que fera-t-on des groupes humanitaires qui risquent d'être poursuivis s'ils aident quelqu'un qui n'a pu se rendre à une ambassade ou à un consulat à l'étranger mais qui s'est présenté à nos frontières en employant d'autres moyens que la demande de statut de réfugié? Il semble qu'en vertu des dispositions du nouveau projet de loi, un groupe religieux qui aurait clandestinement aidé des réfugiés authentiques serait accusé d'avoir commis un acte illégal. Si je vous comprends bien, vous seriez disposé à recevoir toute nouvelle proposition de disposition qui permettrait à quiconque d'entreprendre des démarches en vue d'aider des réfugiés authentiques qui n'ont pas l'intention de contourner la loi, sans risquer des poursuites judiciaires.

**M. Bouchard:** Sénateur Grafstein, une fois de plus, dans mon esprit, le fond du problème est très clair. Bon nombre de

[Text]

ple who cannot get documents in their own countries yet are quite right in trying to leave those countries to come to Canada. Traditionally, everybody knows that church and other organizations have always helped people to come by an honest way to our country. I think the answer is clear. We could not prosecute those organizations who help people to come to Canada through a means that may not, necessarily, be recommended. My understanding is that for the last ten years, such groups have never been prosecuted. Many of those groups that could have been prosecuted never have been, because it was those organizations helping genuine refugees. They were not operating clandestinely or in any other way. I believe that under this legislation we will not prosecute such groups.

**Senator Grafstein:** Finally, Mr. Minister, I have one partisan comment to relay to you on behalf of the transit authorities in Windsor. Apparently, the buses pass between Detroit and Windsor on a ten-minute frequency. They feel that this legislation would destroy eight or ten jobs in Windsor. This is a side issue that was presented to us recently. I will not ask you to comment but will provide you with this brief.

**Mr. Bouchard:** I do not understand how we will cause those jobs to disappear. Why will those jobs disappear?

**Senator Grafstein:** They say, and this is from a resolution of the City of Windsor, that because it will take a tremendous amount of time to clear documents and the buses travel from Detroit to Windsor every ten minutes, this will have the effect of lost jobs.

**Mr. Bouchard:** I will meet with the city council; I think we could create the jobs.

**Senator Grafstein:** Thank you, Mr. Minister. I just wanted to make sure—

**Mr. Bouchard:** I am not that worried about Windsor. It could apply to any other city.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister, for appearing before us today. As you have requested, we will deal with the bill as quickly as possible.

Honourable senators, we must now move to another matter, following which the committee will proceed *in camera*. At the last meeting of the committee we made the decision that, instead of trying to arrange a subcommittee in somewhat reduced circumstances to travel to western Canada some time in the New Year, perhaps at the end of January, we would probably not get permission to travel in the more straitened circumstances that we thought might be useful. Therefore, we have had to prepare a new budget that would encompass not only the six senators that we feel would be an appropriate number to travel, but also the accompanying staff. That, in turn, has entailed a substantial increase in our proposed budget. Our budget for the year was approximately \$44,000. We have not spent very much of that sum, and we will reserve approximately \$10,000 or \$12,000 to cover other matters

[Traduction]

groupes paroissiaux aident ceux qui ne peuvent obtenir des documents dans leur propre pays et qui ont pourtant bien raison d'essayer de le quitter pour venir au Canada. Tout le monde sait que l'Église et d'autres associations ont toujours été disposés à aides les gens honnêtes à venir au Canada. Je crois que la réponse est claire. Nous ne pourrions poursuivre en justice ces organismes qui aident les réfugiés à venir au Canada par des moyens qui ne sont pas forcément recommandés. Je pense qu'aucun de ces groupes n'a été poursuivi en justice ces dix dernières années. Bon nombre d'entre eux auraient pu l'être, mais ne l'ont jamais été, car ils aidaient de véritables réfugiés. Ils ne fonctionnaient pas clandestinement ou illégalement. Je pense que ce projet de loi n'assujettira pas non plus ces groupes à des poursuites.

**Le sénateur Grafstein:** Enfin, monsieur le ministre, j'aimerais vous faire un commentaire biaisé au nom des autorités responsables du transport à Windsor. Il semblerait que les autocars faisant la navette entre Detroit et Windsor passent toutes les dix minutes. On craint que ce projet de loi ne supprime huit ou dix emplois à Windsor. C'est un problème connexe que l'on a soumis récemment. Je ne vous demanderai pas de commenter mais je vous remettrai quand même ce mémoire.

**M. Bouchard:** Je ne vois pas comment le projet de loi provoquera la disparition de ces emplois. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi?

**Le sénateur Grafstein:** D'après une résolution de la municipalité de Windsor, ce serait en raison de l'énorme quantité de temps nécessaire pour traiter ces documents et ces autocars quittent toutes les dix minutes, d'où la perte de certains emplois.

**M. Bouchard:** Je rencontrerai les membres du Conseil municipal; je pense qu'au contraire, nous pourrions créer d'autres emplois.

**Le sénateur Grafstein:** Je vous remercie, monsieur le ministre. Je voulais simplement m'assurer . . .

**M. Bouchard:** Je ne m'inquiète pas tellement pour Windsor. La situation pourrait s'appliquer à n'importe quelle autre ville.

**La présidente:** Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Comme vous nous l'avez demandé, nous examinerons ce projet de loi le plus rapidement possible.

Honorables sénateurs, nous devons maintenant passer à une autre question après quoi, le Comité continuera ses délibérations à huis clos. Lors de notre dernière réunion, nous avions convenu de renoncer à essayer de mettre sur pied un sous-comité qui se rendrait dans l'Ouest du Canada dès le début de la nouvelle année, peut-être à la fin de janvier, car nous avons constaté que nous n'obtiendrons probablement pas l'autorisation de voyager en raison de circonstances plus contraignantes que nous ne l'aurions espéré. Par conséquent, nous avons dû dresser un nouveau budget pour couvrir les déplacements de non seulement six sénateurs, nombre que nous aurions jugé approprié, mais aussi pour les membres du personnel qui les accompagneront. Cela a entraîné une importante augmentation des fonds prévus au budget. En effet, notre budget pour l'année s'élevait à quelque 44 000 \$. Nous n'avons pas dépensé



[Text]

which may arise from now until the end of March. With regard to the new budget that we would require in order to travel, we will ask for an increase in our 1986-87 budget to bring the figure to \$79,700. That amount will cover the proposed trip and will provide us with a little cushion in case we have to deal with anything else in the first three months of 1988. Therefore, with your concurrence, I would appreciate a motion:

That the committee approve a revised budget of \$79,712.00 for the fiscal year 1987-88, and that the chairman be instructed to present the said budget to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

**Senator Nurgitz:** I so move.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** A second motion is required in connection with that, namely:

That, subject to the authority being granted by the Senate, a group of up to six (6) members of the Committee, plus staff, be authorized to travel to cities in Canada in order to hold hearings with interested groups and individuals with respect to Bill C-55.

**Senator Buckwold:** Do I understand that it would not necessarily be the same six senators?

**The Chairman:** We should probably add the words "during adjournments of the Senate". I do not anticipate that we will want to travel during the adjournment, but it might be wise to include that in the motion. Will someone so move?

**Senator Fairbairn:** I so move.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** That completes the business of the committee. I am still not sure what the adjournment period will be in January. In view of our other commitments, and the fact that other groups are getting ready to travel, we may not be able to travel ourselves until about the first week of February. However, we will make the appropriate arrangements.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

une grosse partie de ce montant et nous consacrerons 10 000 \$ ou 12 000 \$ à d'autres activités d'ici la fin de mars prochain. Pour couvrir les dépenses accrues que requerra ce voyage, nous demanderons que les fonds qui nous avaient été alloués en 1986-1987 soient haussés à 79 700 \$. Cette somme suffira pour les déplacements que nous envisageons et ainsi qu'à parer à d'autres dépenses que nous pourrions devoir engager durant le premier trimestre de 1988. Aussi, si vous voulez bien, j'aimerais présenter une motion:

Que le Comité approuve un budget révisé de 79 712 \$ pour l'exercice 1987-1988 et que le président ait le mandat de soumettre ledit budget au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

**Le sénateur Nurgitz:** Je le propose.

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Il nous faut une seconde motion:

Que, sous réserve de l'autorisation du Sénat, un groupe composé d'au maximum six sénateurs du Comité, aussi que de quelques membres du personnel, soit autorisé à se rendre dans différentes villes du Canada pour y entendre les témoignages de groupes et de particuliers relativement au projet de loi C-55.

**Le sénateur Buckwold:** Il ne sera donc pas nécessaire de nommer les six sénateurs?

**La présidente:** Nous devrions probablement ajouter «durant les périodes d'ajournement du Sénat». Je doute que nous voulions voyager durant l'ajournement mais il pourrait être plus sage de le préciser dans la motion. Quelqu'un le propose-t-il?

**Mme la sénatrice Fairbairn:** Je le propose.

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Ce qui met fin à nos travaux. Je ne sais pas encore jusqu'à quand les travaux seront interrompus en janvier. Vu tous nos autres engagements et le fait que d'autres groupes se préparent à voyager, peut-être nous sera-t-il impossible de voyager avant la première semaine de février. Toutefois, nous prendrons les dispositions nécessaires.

La réunion poursuit ses travaux à huis clos.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Benoît Bouchard, P.C., M.P., Minister of      L'honorable Benoît Bouchard, c.p., député, ministre de  
Employment and Immigration.      l'Emploi et de l'Immigration.

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From Canada Employment and Immigration Commission      De la Commission de l'emploi et de l'immigration Canada,*  
*Refugee Task Force:      Groupe de travail sur les réfugiés:*

Mr. Raphael Girard, Coordinator;

M. Raphael Girard, coordonnateur;

Mr. John Butt, Project Leader.

M. John Butt, chef du projet.



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, December 9, 1987  
Thursday, December 10, 1987

Le mercredi 9 décembre 1987  
Le jeudi 10 décembre 1987

Issue No. 47

Fascicule n° 47

**Twenty-fourth, twenty-fifth and twenty-sixth  
proceedings on:**

**Vingt-quatrième, vingt-cinquième et vingt-  
sixième fascicules concernant:**

Consideration of Bill C-84, An Act to amend the  
Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in  
consequence thereof

L'étude du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur  
l'Immigration de 1976 et apportant des modifications  
corrélatives au Code criminel

and

et

**Complete proceedings on:**

**Seul et unique fascicule concernant:**

The document entitled "Proposals to correct certain  
anomalies, inconsistencies, archaisms and errors and  
to deal with other matters of a non-controversial and  
uncomplicated nature in the Statutes of Canada"

Le document intitulé: «Propositions visant à corriger  
des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs  
dans les Statuts du Canada, ainsi qu'à y effectuer  
d'autres modifications mineures et non  
controversables»

INCLUDING:

Y COMPRIS:

TWELFTH, THIRTEENTH AND FOURTEENTH  
REPORTS OF THE COMMITTEE

DOUZIÈME, TREIZIÈME ET QUATORZIÈME  
RAPPORTS DU COMITÉ

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*  
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cogger	*Murray (or Doody)
Fairbairn	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hays	Robertson
Hébert	Spivak
Hicks	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buckwold for that of the Honourable Senator Hébert.  
(December 9, 1987)

The name of the Honourable Senator Spivak for that of the Honourable Senator Doyle.  
(December 9, 1987)

The name of the Honourable Senator Hébert for that of the Honourable Senator Stanbury.  
(December 9, 1987)

The name of the Honourable Senator Hicks for that of the Honourable Senator Lewis.  
(December 10, 1987)

The name of the Honourable Senator Hays for that of the Honourable Senator Grafstein.  
(December 10, 1987)

The name of the Honourable Senator Stanbury for that of the Honourable Senator Gigantès.  
(December 10, 1987)

Published under authority of the Senate by the  
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman  
*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cogger	*Murray (ou Doody)
Fairbairn	Neiman
Flynn	Nurgitz
Hays	Robertson
Hébert	Spivak
Hicks	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buckwold substitué à celui de l'honorable sénateur Hébert.  
(le 9 décembre 1987)

Le nom de l'honorable sénateur Spivak substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle.  
(le 9 décembre 1987)

Le nom de l'honorable sénateur Hébert substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury.  
(le 9 décembre 1987)

Le nom de l'honorable Sénateur Hicks substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis.  
(le 10 décembre 1987)

Le nom de l'honorable sénateur Hays substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein.  
(le 10 décembre 1987)

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès.  
(le 10 décembre 1987)

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par  
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, September 16, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of the Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Cochrane, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, October 28, 1987:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay:

That the document entitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada", tabled in the Senate on 30th June, 1987 (Sessional Paper No. 332-486), be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 16 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, à la majorité.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 28 octobre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay,

Que le document intitulé: «Propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les Statuts du Canada, ainsi qu'à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables», déposé au Sénat le 30 juin 1987 (document parlementaire n° 332-486), soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 9, 1987  
(62)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 12:42 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Fairbairn, Flynn, Grafstein, Lewis, Neiman, Robertson, Nurgitz and Stanbury (8).

*Other Senators present:* The Honourable Senators Buckwold and Spivak (2).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The Honourable Senator Buckwold moved,—That the Committee report the Bill C-84 to the Senate as soon as possible, without first showing the report to the Minister.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

At 2:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, DECEMBER 10, 1987  
(63)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 9:07 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Fairbairn, Flynn, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz and Robertson (9).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

## From the Department of Justice:

Mr. François LaFontaine, Senior Legislative Counsel;

Mr. Craig Lövgren, Legislative Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof."

The Committee proceeded to consider its draft report.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated October 2, 1987, considered the document intituled:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 DÉCEMBRE 1987  
(62)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 12 h 42, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Fairbairn, Flynn, Grafstein, Lewis, Neiman, Robertson, Nurgitz et Stanbury. (8)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Buckwold et Spivak. (2)

*Présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, agents de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le comité reprend son étude du projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

L'honorable sénateur Buckwold propose que le Comité fasse rapport au Sénat de son étude sur le projet de loi C-84 dès que possible sans le soumettre au Ministre au préalable.

Après discussion, la motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

À 14 h 25, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1987  
(63)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 07, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Fairbairn, Flynn, Grafstein, Hébert, Lewis, Neiman, Nurgitz et Robertson. (9)

*Présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Katharine Dunkley et Margaret Young, agents de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

## Du ministère de la Justice:

M. François LaFontaine, avocat-conseil;

M. Craig Lövgren, conseiller législatif.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le comité reprend son étude du projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

Le Comité entreprend l'examen de son projet de rapport.

Conformément à son ordre de renvoi du 2 octobre 1987, le Comité examine le document intitulé: «Propositions visant à



"Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada".

The witnesses made statements and answered questions.

*It was—*

*Agreed*, That the document intitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada" be amended and that the Chairman do so report to the Senate as the fourteenth report of the Committee.

At 10:58 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, DECEMBER 10, 1987  
(64)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 3:10 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present*: The Honourable Senators Buckwold, Fairbairn, Hays, Hicks, Neiman, Nurgitz, Robertson and Stanbury (8).

*Other Senators present*: The Honourable Senator Lewis (1).

*In attendance: From the Library of Parliament*: Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated September 16, 1987 resumed consideration of Bill C-84, intitled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof".

The Honourable Senator Fairbairn moved,—That the Committee adopt the draft report on Bill C-84, subject to minor drafting changes if needed, and that the Chairman do so report to the Senate as the 15th report of the Committee.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 5:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*  
Andrew N. Johnson  
*Clerk of the Committee*

corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les Statuts du Canada, ainsi qu'à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

*Il est convenu que—*

Le document intitulé: «Propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les Statuts du Canada, ainsi qu'à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables», soit modifié et que la présidente le présente au Sénat comme le quatorzième rapport du Comité.

À 10 h 58, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1987  
(64)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 10, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents*: Les honorables sénateurs Buckwold, Fairbairn, Hays, Hicks, Neiman, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (8)

*Autre sénateur présent*: L'honorable sénateur Lewis. (1)

*Présents: De la Bibliothèque du Parlement*: Katharine Dunkley et Margaret Young, agents de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 16 septembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel.

L'honorable sénatrice Fairbairn propose que le Comité adopte le projet de rapport sur le projet de loi C-84, sous réserve de légères modifications de formation au besoin, et que la présidente le présente au Sénat comme le quinzième rapport du Comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 10, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, November 18, 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## TWELFTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-53, An Act to amend the Supreme Court Act and to amend various other Acts in consequence thereof, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, October 29, 1987, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully, submitted,

Wednesday, December 2, 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## THIRTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-14, An Act to authorize Cooperants, Mutual Life Insurance Society to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, November 4, 1987, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Thursday, December 10, 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## FOURTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the document, intituled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada", has, in obedience to the order of reference of Wednesday, October 28, 1987, examined the said document and now reports it with the following amendments:

*Proposed Clause 37:*

Delete proposed clause 37.

*Proposed Clauses 12 and 39:*

Proposed clauses 12 and 39 should be deleted in accordance with the undertaking given by the Senior Legislative Counsel of the Department of Justice to the Committee on December 10, 1987.

*Proposed Schedule I, item 8:*

Proposed schedule I, item 8 should be amended in accordance with the undertaking given by the Senior Legislative

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 18 novembre 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## DOUZIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le projet de loi C-53, Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, a conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 29 octobre 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le mercredi 2 décembre 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## TREIZIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le projet de loi S-14, Loi autorisant la continuation de Les Cooperants, Société Mutuelle d'Assurance-vie sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 4 novembre 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 10 décembre 1987

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## QUATORZIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le document intitulé «Propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les Statuts du Canada ainsi qu'à y effectuer d'autres modifications mineurs et non controversables», a conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 octobre 1987, étudié ledit document et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

*Article 37 propose:*

Retrancher le paragraphe 37 proposé.

*Articles 12 et 39 proposés:*

Les articles 12 et 39 proposés devraient être retranchés en conformité de l'engagement pris par le premier conseiller législatif du Ministère de la Justice envers le comité le 10 décembre 1987.

*Annexe I, numéro 8 proposés:*

L'annexe 1, numéro 8 proposé devrait être modifié en conformité de l'engagement pris par le premier conseiller législatif

Counsel of the Department of Justice to the Committee on December 10, 1987.

du Ministère de la Justice envers le comité le 10 décembre 1987.

*Proposed Schedule I:*

Add new items 43 and 44 and renumber, in accordance with the undertaking given by the Senior Legislative Counsel of the Department of Justice to the Committee on December 10, 1987.

Respectfully submitted,

*Annexe I proposée:*

Ajouter des nouveaux numéros 43 to 44 et refaire la numérotation en conformité de l'engagement pris par le premier conseiller légistif du Ministère de la Justice envers le comité le 10 décembre 1987.

Respectueusement soumis,

*Le président*

JOAN B. NEIMAN

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 10, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10.15 a.m., to examine the document entitled: "Proposal to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, as you will recall, Senator Lewis undertook to examine this proposed bill on our behalf with the aid of our legal counsel, so that he would be in a position to point out whether or not there were any perceived problems.

We have with us this morning as representatives of the Department of Justice, Legislative Counsel François LaFontaine and Craig Lövgren. Gentlemen, we are pleased to welcome you to our committee this morning. Perhaps we could move right into Senator Lewis' analysis of what we have before us.

**Senator Lewis:** Madam Chairman, I think the witnesses might like to explain first to the committee the objectives and the reasons for the proposed bill. Senators who are lawyers will understand it, but the others might like an explanation.

**The Chairman:** I think the explanation is given here, but I would be happy to have counsel refresh our memories on the purposes of this type of bill. Mr. Lövgren?

**Mr. Craig Lövgren, Legislative Counsel, Department of Justice:** Madam Chairman, as you have stated, we are from the Legislative Branch of the Department of Justice, which is responsible for drafting all of the government's legislation. As such, we become aware of—as is indicated in the title of the proposals—various anomalies, inconsistencies and mistakes in the Statutes of Canada. One of our problems has been that the legislation section only drafts legislation when there is a cabinet decision to that effect. However, there are many minor technical changes and improvements that could be made in the statutes that are simply not worth the minister's using the time to take the proposal to cabinet by itself. So there was a need for some kind of system to make minor improvements in the statute law without going the normal route of a little short bill to make these changes.

Consequently, this program was established in 1975, and we now collect the proposals. Many of them come from other government departments. Some of them come from parliamentary committees or from Members of Parliament. We then put them all together in a set of proposals. In order to ensure that we are using this process only to make minor technical changes in the statute law, the proposals are first referred to parliamentary committees. As you may know, these particular proposals considered by the House Committee on Justice and by the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 10 décembre 1987

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 15 pour examiner le document intitulé: «Propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les Statuts du Canada, ainsi qu'à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables».

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, vous vous rappelez sans doute que le sénateur Lewis a entrepris d'examiner ce projet de loi en notre nom avec l'aide de notre conseiller juridique, de façon à pouvoir nous dire si sa teneur pose ou non des problèmes.

Nous avons avec nous ce matin, à titre de représentants du ministère de la Justice, les conseillers législatifs François LaFontaine et Craig Lövgren. Messieurs, nous vous souhaitons la bienvenue parmi nous ce matin. Peut-être pouvons-nous commencer par donner la parole au sénateur Lewis afin qu'il nous livre son analyse du projet de loi à l'étude.

**Le sénateur Lewis:** Madame la présidente, les témoins aimeraient peut-être nous expliquer d'abord les objectifs du projet de loi et les raisons de son dépôt. Les sénateurs qui ont une formation en droit sont en mesure de comprendre, mais les autres aimeraient peut-être avoir des précisions.

**La présidente:** Je pense que l'explication est fournie ici, mais il serait peut-être bon, en effet, qu'on nous rappelle l'objet de ce genre de projet de loi. Monsieur Lövgren?

**M. Craig Lövgren, conseiller législatif, ministère de la Justice:** Madame la présidente, comme vous l'avez mentionné, nous représentons la Section de la législation du ministère de la Justice, laquelle est responsable de la rédaction de tous les textes législatifs déposés devant le Parlement. Nous sommes donc en mesure de relever—comme l'indique le titre des propositions—différentes anomalies, incompatibilités et erreurs dans les Statuts du Canada. Jusqu'ici, nous avons un problème du fait que nous ne nous occupons de la rédaction des projets de loi que si le cabinet en décide ainsi. Toutefois, bon nombre d'améliorations de changements techniques mineurs peuvent être apportés aux lois sans que le ministre lui-même ne prenne la peine de présenter une proposition à cet effet au cabinet. Il fallait donc créer un système quelconque pour pouvoir apporter des modifications mineures aux lois sans passer par la filière normale, c'est-à-dire sans devoir déposer un court projet de loi à cette fin.

Ce programme a donc été établi en 1975, et nous recueillons maintenant les propositions. Bon nombre d'entre elles viennent d'autres ministères fédéraux. Certaines viennent des comités parlementaires ou de députés. Nous les regroupons ensuite en une série de propositions. Afin que ce processus serve uniquement à apporter des changements techniques mineurs aux lois, les propositions sont d'abord renvoyées aux comités parlementaires. Comme vous le savez sans doute, les propositions dont il est question ici ont été examinées par le Comité de la justice de la Chambre des communes et par le solliciteur général en octo-

**[Text]**

Solicitor General in October and were approved. Now they are before this committee of the Senate.

Once proposals are unanimously accepted by both committees, we convert the proposals into a bill which, because it has been previously studied by a parliamentary committee, then goes through Parliament on a fairly expeditious basis.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Lövgren. Senator Lewis?

**Senator Lewis:** May I ask you who decides what matters are properly covered by the proposed legislation? How is that decided?

**Mr. Lövgren:** In the first instance, senator, someone makes a proposal to one of us that an item be included in the Miscellaneous Statute Law Amendment Bill. We then consider it in the light of our criteria and decide whether or not we should recommend its inclusion. That is only the first step. If we are in any sort of doubt, we consult with our boss, the Chief Legislative Counsel. Eventually, when all of the proposals are assembled together, they go to the Minister of Justice, who again examines them and decides which ones he is prepared to put before Parliament, because these proposals will eventually become a bill sponsored by the Minister of Justice.

The proposals are then sent for approval to the Legislation and House Planning Committee of Cabinet, which again can accept or reject any of the proposals. The bill then proceeds to the two parliamentary committees in the usual fashion.

However, in the first instance, someone makes a proposal to us and we examine it in the light of our criteria and decide whether or not we will recommend to our minister that it be included.

**Senator Lewis:** I take it that these changes are merely to correct errors and omissions?

**Mr. Lövgren:** In the main, yes, they are to correct outright mistakes, errors in cross-references and discrepancies between the two versions. There are always a number of changes in the statute law that cannot be called errors. They might be called oversights or inconsistencies but not downright errors. Usually they are merely inconvenient things that represent a minor change in the statute law.

**Senator Lewis:** So I take it that the proposed bill should not introduce new matters, then?

**Mr. François LaFontaine, Legislative Counsel, Department of Justice:** Honourable senators, the bill itself is not limited to correcting errors. It falls within our ambit as long as the proposal is minor and as long as it meets the four criteria. I suppose the main criterion is that the proposal should not be controversial. So long as it is minor and not controversial, does not involve the spending of public funds and does not affect the rights of persons or create a new offence, then it meets the four criteria and can be included.

**[Traduction]**

bre et elles ont reçu leur approbation. Elles sont maintenant soumises à l'attention de votre Comité.

Dès que les propositions ont reçu l'appui unanime des deux comités, nous en faisons un projet de loi qui, parce qu'il a été préalablement étudié par un comité parlementaire, est ensuite adopté de façon assez expéditive par le Parlement.

**La présidente:** Je vous remercie, monsieur Lövgren. Sénateur Lewis?

**Le sénateur Lewis:** Puis-je vous demander qui décide des questions pouvant être visées par le projet de loi? Comment cet aspect est-il tranché?

**M. Lövgren:** D'abord, sénateur, quelqu'un propose à l'un d'entre nous qu'un point soit inclus dans le projet de loi correctif. Nous examinons ensuite cette proposition en fonction de nos critères et nous décidons s'il convient ou non d'en recommander l'inclusion. C'est seulement la première étape. Si nous avons le moindre doute, nous consultons notre patron, le conseiller législatif en chef. Éventuellement, lorsque toutes les propositions sont rassemblées, elles sont soumises au ministre de la Justice qui, encore là, les examine et choisit celles qu'il est prêt à soumettre au Parlement, étant donné que ces propositions sont appelées à devenir un projet de loi parrainé par le ministre de la Justice.

Les propositions sont ensuite soumises à l'approbation du Comité du cabinet chargé de la planification de la législation et des travaux de la Chambre qui, une fois encore, peut accepter ou rejeter l'une ou l'autre d'entre elles. Le projet de loi est ensuite renvoyé aux deux comités parlementaires de la façon habituelle.

Toutefois, c'est nous qui décidons en premier lieu si nous allons ou non recommander à notre ministre l'inclusion d'une proposition qui nous a été soumise.

**Le sénateur Lewis:** Je suppose que ces changements visent simplement à corriger des erreurs et des omissions?

**M. Lövgren:** En général, ils visent effectivement à corriger des erreurs comme telles, des erreurs de renvoi et des divergences entre les deux versions. Il y a toujours un certain nombre de changements qui ne portent pas vraiment sur des erreurs. Ils concernent plutôt des omissions ou des incompatibilités qui ne sont pas des erreurs comme telles. Habituellement, ce sont simplement de petits inconvénients qui nécessitent des changements mineurs.

**Le sénateur Lewis:** Donc, le projet de loi ne devrait pas en principe aborder de nouveaux aspects?

**M. François LaFontaine, conseiller législatif, ministère de la Justice:** Honorables sénateurs, le projet de loi lui-même n'a pas pour seule fonction de corriger les erreurs. Dans la mesure où la proposition est mineure et respecte les quatre critères, elle peut être jugée recevable. Je suppose que le principal critère est celui voulant que ladite proposition ne soit pas controversable. Donc, dans la mesure où la proposition est mineure, n'est pas controversable, n'occasionne pas de dépense de fonds publics, ne porte pas atteinte aux droits des personnes ou ne crée pas un nouveau délit, elle respecte les quatre critères et peut être incluse.



## [Text]

Most of the amendments or proposals now correct anomalies or errors, but some of them, as you may have noticed, are not correcting errors. There may be a minor amendment that, as my colleague said, does not warrant the introduction of a separate bill. Therefore, it is convenient to include it in the MSLA.

**Senator Lewis:** Yes, I agree. Most of the proposals that I saw were to that effect. However, I was particularly concerned about clause 37 on page 11 of the proposals. I draw your attention to that. This clause provides for "... the incorporation of the Board of Internal Economy, over which the Speaker of the House of Commons shall preside." This is a proposed amendment to the House of Commons Act.

If we view this clause in the light of what you have just said as to minor matters, this seems to me to be a radical change, providing for an incorporation, which would appear to this committee to be outside the scope of such a bill.

**Mr. LaFontaine:** Madam Chairman, the proposal was made by Mr. Pelletier, Law Clerk of the House of Commons, but in fact the proposal was recommended by the board itself. I talked to Mr. Pelletier this morning, in fact, because I wanted more background on why the Board felt it needed to be a body corporate in order to operate. Mr. Pelletier told me what I had already suspected, that, since they are responsible for the administration and financial aspects of the House of Commons, it is better for them to be a body corporate when they are entering into contracts and so on. In other words, it would be easier for them to function as a body corporate.

Also, Mr. Pelletier was telling me that the board is now considered to be the employer in labour negotiations now that the employees of the House of Commons have several unions representing their interests. They will be responsible for the negotiations and so on. So that is the rationale.

**Senator Buckwold:** Are you saying that the Board of Internal Economy of the House of Commons will sign the contracts with the unions?

**Mr. LaFontaine:** I do not want to get into that, but, since they are responsible for the financial aspects of the day-to-day business of the House and the administration, they have to enter into contracts with third parties.

I am trying to convey to you what Mr. Pelletier has told me. Since I am not with his office I would not want to give you information that is inaccurate. We accepted the fact that they knew whether or not it was convenient or appropriate for them to ask for that change.

We looked at our criteria, and we did not think it was controversial since the three parties are represented on that board. The parties all agreed that they wanted that change.

**Mr. Lövgren:** In addition, we were told that the Speaker of the House had approved the amendment.

## [Traduction]

La plupart des modifications ou des propositions visent actuellement à corriger des anomalies ou des erreurs, mais certaines d'entre elles, comme vous avez pu le constater, ne servent pas uniquement à cette fin. Une modification mineure peut, comme mon collègue l'a indiqué, ne pas justifier le dépôt d'un projet de loi distinct. Il est donc pratique de pouvoir l'inclure dans le projet de loi corrective.

**Le sénateur Lewis:** Je suis d'accord. La plupart des propositions dont j'ai pris connaissance servent à cette fin. Toutefois, je suis particulièrement inquiet au sujet de l'article 37 reproduit à la page 11 des propositions. J'aimerais y attirer votre attention. Cet article prévoit «... la constitution du Bureau de régie interne, dont l'Orateur de la Chambre des communes assume la présidence». C'est là une proposition de modification à apporter à la *Loi sur la Chambre des communes*.

Contrairement à ce que vous venez de dire au sujet des changements mineurs, cette proposition de constitution me semble un changement radical qui, à première vue, est extérieur à la portée d'un pareil projet de loi.

**M. LaFontaine:** Madame la présidente, cette proposition est faite par M. Pelletier, légiste de la Chambre des communes, mais elle émane en fait du Bureau lui-même. Je me suis d'ailleurs entretenu avec M. Pelletier ce matin, parce que je voulais avoir plus de détails sur les raisons qui incitent le Bureau à vouloir devenir une personne morale. M. Pelletier m'a dit ce que je soupçonnais déjà, c'est-à-dire qu'étant donné que le Bureau est responsable de l'administration et des aspects financiers de la Chambre des communes, il est plus facile pour lui d'être une personne morale lorsque vient le temps de conclure des marchés, etc. En d'autres termes, il lui serait plus facile de fonctionner s'il avait le statut de personne morale.

De même, M. Pelletier m'a indiqué que le Bureau est maintenant considéré comme l'employeur aux fins des négociations collectives, depuis que les employés de la Chambre des communes sont représentés par différents syndicats. Il est responsable des négociations, etc. C'est donc là la raison à l'origine de cette proposition.

**Le sénateur Buckwold:** Voulez-vous dire que le Bureau de régie interne de la Chambre des communes va signer les conventions collectives avec les syndicats?

**M. LaFontaine:** Je ne veux pas m'aventurer sur ce terrain mais, comme il est responsable des aspects financiers du fonctionnement quotidien de la Chambre et de l'administration, il va certainement devoir conclure des ententes avec des tierces parties.

Je ne fais que vous répéter ce que M. Pelletier m'a dit. Comme je ne suis moi-même pas à l'emploi du Bureau, je ne voudrais pas vous donner de faux renseignements. Nous prenons pour acquis que le Bureau sait si ce changement est opportun ou non.

Nous avons examiné nos critères et n'avons pas jugé que cette question était controversable, étant donné que les trois parties sont représentées au sein de ce Bureau. Les parties sont toutes d'accord avec ce changement.

**M. Lövgren:** On nous a même dit que le président de la Chambre avait approuvé ladite modification.



[Text]

**Senator Lewis:** The problem here is not really whether the purpose of the incorporation is good or bad or proper or desirable, but whether it should be in this proposed bill. It is a question of whether it is a subject that is properly put in this bill or should be an amendment to the House of Commons Act by itself.

I can understand that when someone brings you a recommendation that he would like to have in the bill, of course you put it in. If most people seem to agree on it and it seems desirable, you include it. You are not here to present a brief on behalf of this particular proposal.

**Mr. LaFontaine:** We are trying to answer your questions, but, from our point of view, it met the four criteria. I understand, though, that it is a substantive amendment. It does not correct an anomaly or an error, and, as I said, it is a matter of judgment whether it should be included in this kind of bill. We felt that it was not controversial since the three parties agreed and it did not involve the spending of public funds. So we decided to include it knowing, of course, that, if it does not get unanimous approval, the proposal will be struck down.

**Senator Nurgitz:** If I am negotiating on the other side on behalf of House of Commons employees, I now have persons across the table from me that I can see and know and who carry with them some liability, I guess. One may want to argue that they are doing this in the public interest and that they should have protection against liability that corporate status gives, because that is, in essence, what we are talking about, is it not?

**Mr. Lövgren:** Again, as to the substantive consequences of it, we are not really in a position to judge. It would really be the Law Clerk of the House who would be in the best position to tell you that. There is not anything here to say that any immunity is conferred to the members of the board, as such.

Normally, in corporate statutes for business corporations limited liability of the company is provided for. There is nothing along those lines here. Frankly, I do not know whether the idea is to immunize the members of the board in some way.

**Senator Flynn:** In any event, you are creating a body corporate. It is an incorporation. That is the substance of the amendment. I would not mind letting it go, but obviously it does not belong in this type of legislation.

**Senator Fairbairn:** We are talking here about the Committee of Internal Economy of the House of Commons that has MPs as members. Are there any questions of conflict of interest in incorporating this?

**Senator Flynn:** Probably not.

**Senator Nurgitz:** There would be, if there was a separate bill. It is just a question of whether it should come in here or be a separate bill.

[Traduction]

**Le sénateur Lewis:** Le problème ici n'est pas de savoir si la constitution est souhaitable ou non, mais plutôt de déterminer s'il convient ou non de l'inclure dans ce projet de loi. La question est de savoir si cet aspect peut faire l'objet du présent projet de loi ou s'il vaudrait mieux modifier la *Loi sur la Chambre des communes* elle-même.

Je comprends que lorsque quelqu'un vous présente une recommandation qu'il voudrait voir incluse dans le projet de loi, vous donnez bien sûr suite à cette requête. Si la plupart des intéressés semblent être d'accord et que la modification vous paraît souhaitable, vous l'incluez. Nous ne sommes pas ici pour présenter un mémoire en faveur de cette proposition en particulier.

**M. LaFontaine:** Nous essayons de répondre à vos questions mais, à notre point de vue, la proposition en question satisfait aux quatre critères. Je suis toutefois conscient qu'il s'agit là d'une modification substantielle. Elle ne vise pas à corriger une anomalie ou une erreur et, comme je l'ai dit, c'est une question de jugement que de décider si elle doit ou non être incluse dans ce genre de projet de loi. Nous avons jugé qu'elle n'était pas controversable, étant donné que les trois parties sont d'accord, et qu'elle n'entraînait pas de dépense de fonds publics. C'est pourquoi nous avons décidé de l'inclure tout en sachant, bien sûr, que si elle ne fait pas l'unanimité, elle sera supprimée.

**Le sénateur Nurgitz:** Si je négocie de l'autre côté de la table, au nom des employés de la Chambre des communes, je me trouve maintenant en face de personnes que je connais et qui, je suppose, ont certaines responsabilités. D'aucuns pourraient prétendre que ces personnes travaillent dans l'intérêt public et qu'elles doivent pouvoir jouir de l'immunité que leur confère le statut de personne morale, parce que c'est essentiellement ce dont il est question ici, n'est-ce pas?

**M. Lövgren:** Encore une fois, nous ne sommes pas vraiment en mesure de nous prononcer sur les conséquences de ce changement. Le légiste de la Chambre serait mieux placé pour vous éclairer à ce sujet. Il n'y a rien comme tel dans cette proposition qui permette de supposer que les membres du Bureau vont jouir d'une immunité.

Normalement, les statuts d'une société renferment une clause limitant la responsabilité de la société. Il n'en n'est nulle part fait mention ici. Bien franchement, j'ignore si l'idée était d'accorder de quelque façon l'immunité aux membres du Bureau.

**Le sénateur Flynn:** Quoi qu'il en soit, vous créez une personne morale. La modification vise essentiellement la constitution du Bureau de régie interne. Je n'ai rien contre, mais de toute évidence cela ne convient pas à ce genre de projet de loi.

**Mme la sénatrice Fairbairn:** Nous parlons ici du Comité de régie interne de la Chambre des communes dont les membres sont des députés. Sa constitution pose-t-elle des problèmes de conflits d'intérêt?

**Le sénateur Flynn:** Probablement pas.

**Le sénateur Nurgitz:** Il y en aurait, si on déposait un projet de loi distinct. Il s'agit simplement de savoir si cette modification doit être incluse dans ce projet de loi ou si elle doit faire l'objet d'un projet de loi distinct.

[Text]

**The Chairman:** Honourable senators, I believe that this is not a proper subject for this type of bill. I don't think we can approve this type of substantive change. In effect, this is asking for permission to become a corporate soul. We don't know anything about the background of the present financial liabilities or physical liabilities of the committee, as such. There is simply no information here. It may be uncontroversial. However, I do not think it is uncomplicated, and I do not think that it is a subject for this bill.

**Senator Nurgitz:** More importantly than that, our witnesses, in fairness to them, cannot express an opinion.

**Mr. LaFontaine:** As I have said, I talked to Mr. Pelletier this morning to get the background. Mr. Pelletier, or someone from his staff, would be in a better position to give you the answers.

**The Chairman:** As far as we are concerned, where we have to get into the substance and background, it manifestly is not the type of amendment that should be part of this bill. We simply have to deal with this bill on the face of it and decide the obvious anomalies or errors.

Senator Lewis, are there other areas that you want to draw our attention to?

**Senator Lewis:** Generally, everything seems to be fairly good, although I do have a couple of other questions. Has Clause 12 been repealed?

**Mr. Lövgren:** Yes. We have undertaken to the Commons committee, and we will certainly undertake to this committee, that, when the proposals are converted into the form of a bill, clause 12 will be deleted, since, as you know, the Canagrex Dissolution Act has now been passed.

**Senator Lewis:** I understand that there needs to be a change in item 8 of Schedule I of the French text.

**Mr. Lövgren:** That is right. At the time we corrected the first problem with this provision we did not notice that there was another problem. At the very end of the text it says:

... responsabilité civile et criminelle.

In the English version it says: "civil or criminal liability." We had undertaken to the Commons committee, and we will do the same here, that when it is converted into a bill the "et" will become an "ou".

**Senator Lewis:** Clauses 39 and 40 will only be affected if Bill C-55 is passed, but I think we can only proceed on the assumption that it has not been passed and would stay in.

**Mr. Lövgren:** In fact, there is an overlap between what would be done by clause 39 here and one of the clauses in Bill C-55. We felt, with the Commons committee, that the easiest way to resolve the problem would simply be to delete clause 39. It simply corrects an error in subsection 85(2) of the Immigration Act. In the process of preparing Bill C-55, the drafters incorporated that correction. So if Bill C-55 is adopted, there

[Traduction]

**La présidente:** Honorables sénateurs, je crois que ce n'est pas là un aspect qui devrait être traité dans ce genre de projet de loi. Nous ne pouvons pas, à mon avis, approuver ce genre de changement substantiel. En fait, le Bureau demande l'autorisation de devenir une personne morale. Nous ignorons tout de ses obligations financières et matérielles actuelles. Nous n'avons tout simplement aucune information. Cette question n'est peut-être pas controversable, mais je ne crois pas qu'elle soit mineure au point de pouvoir être incluse dans ce projet de loi.

**Le sénateur Nurgitz:** Sans compter que même nos témoins ne peuvent, en toute honnêteté, se prononcer.

**M. LaFontaine:** Comme je l'ai dit, j'ai parlé à M. Pelletier ce matin pour avoir plus de précisions. M. Pelletier, ou quelqu'un de son personnel, serait mieux placé pour vous répondre.

**La présidente:** En ce qui me concerne, à partir du moment où il faut obtenir des précisions sur la teneur et le contexte d'une proposition, c'est que manifestement ce genre de proposition ne doit pas faire partie de ce projet de loi. Nous devons simplement aborder ce projet de loi pour ce qu'il est et décider des anomalies ou des erreurs évidentes.

Sénateur Lewis, y a-t-il d'autres points sur lesquels vous aimeriez attirer notre attention?

**Le sénateur Lewis:** Dans l'ensemble, tout me paraît assez acceptable. J'ai cependant une ou deux autres questions. L'article 12 a-t-il été abrogé?

**M. Lövgren:** Oui. Nous nous sommes engagés devant le Comité des communes, et nous en ferons sans doute autant devant vous, à supprimer l'article 12 lorsque les propositions deviendront un projet de loi comme tel, étant donné que, comme vous le savez, la *Loi sur la dissolution de la société Canagrex* a maintenant été adoptée.

**Le sénateur Lewis:** Je crois savoir que des changements devront être apportés à la version française du point 8 de l'Annexe I.

**M. Lövgren:** C'est exact. Au moment où nous avons apporté la première correction à cette disposition, nous n'avons pas réalisé qu'il y avait un autre problème. À la toute fin du texte, on dit:

«... responsabilité civile et criminelle»,

Alors que dans la version anglaise, on dit: «civil or criminal liability». Nous nous sommes engagés devant le Comité des communes, et nous allons faire de même ici, à remplacer le «et» par un «ou» lorsque les propositions deviendront un projet de loi.

**Le sénateur Lewis:** Les articles 39 et 40 ne seront touchés que si le projet de loi C-55 est adopté, mais je pense que nous ne pouvons procéder en partant de l'hypothèse que ledit projet de loi n'a pas été adopté et que le problème existe toujours.

**M. Lövgren:** En fait, l'article 39 ici recoupe l'une des dispositions du projet de loi C-55. Nous avons convenu, avec le Comité des communes, que la façon la plus simple de résoudre ce problème consistait à simplement supprimer l'article 39, puisque celui-ci vise uniquement à corriger une erreur au paragraphe 85(2) de la *Loi sur l'immigration*. Au moment de préparer le projet de loi C-55, les rédacteurs ont apporté la correc-



[Text]

will be no need for this correction, and rather than getting into one of these situations with a clause that starts out "If during this session Bill C-55 is adopted", we will just delete clause 39.

Respecting clause 40, the provision in question would not be amended by any of the immigration bills now before Parliament. So there is no overlap problem there.

**Senator Lewis:** I gather that this procedure only started in 1975.

**Mr. Lövgren:** That is correct.

**Senator Lewis:** And it was in effect in 1977, 1978, 1981 and 1984. There is no set timing for these proposed changes.

**Mr. Lövgren:** No. We gather the proposals, and when we are able to, we bundle them up into a set of proposals.

Of course, any of the government's normal legislative work always gets priority with us. The result is that this often gets pushed to one side when we are working on something more urgent. Sometimes we are able to move more quickly than at other times.

**Senator Lewis:** It has been suggested to me that there is sexist language in the proposed bill. Is it possible to change the use of the word "he"?

**Mr. Lövgren:** Do you have a particular reference?

**Senator Lewis:** I have no particular reference; I think it is just generally applied.

**Mr. Lövgren:** The general policy is to avoid using language that anyone thinks is sexist. In English we certainly make an effort to avoid using the pronoun "he". As far as I am aware, there are no instances of that in here.

**Senator Lewis:** There may not be. I am referring to statutes in general.

**Mr. Lövgren:** Are you asking whether we would consider proposals to correct sexist language in legislation that otherwise is correct?

**Senator Lewis:** That would be a big job.

**Mr. Lövgren:** Yes. That is endemic to all statutes. I suppose if there were a particular reason relating to a particular statute, and if someone made that proposal, we would act on it.

**Senator Lewis:** Is there a difference between the English and French treatment of that?

**Mr. LaFontaine:** No. The policy is the same, of course. We try to avoid sexist language in both official languages, except it is more difficult in English than it is in French. In French, every noun is either feminine or masculine. But we are certainly trying to do the same in both languages.

[Traduction]

tion nécessaire. Donc, si le projet de loi C-55 est adopté, il ne sera plus nécessaire de faire cette correction et, plutôt que d'avoir recours à l'une de ces dispositions commençant par une phrase du genre «si au cours de la session, le projet de loi C-55 est adopté», nous allons tout simplement supprimer l'article 39.

En ce qui concerne l'article 40, la disposition en question ne sera pas modifiée par ni l'un ni l'autre des projets de loi sur l'immigration dont le Parlement est actuellement saisi. Il n'y a donc pas de problème de recoupement dans ce cas.

**Le sénateur Lewis:** J'ai cru comprendre que vous n'aviez recours à cette procédure que depuis 1975.

**M. Lövgren:** C'est exact.

**Le sénateur Lewis:** Il y a eu des projets de loi corrective en 1977, en 1978 et en 1984. Il n'y a pas d'échéancier quant à la date de présentation des propositions.

**M. Lövgren:** Non. Nous recueillons les propositions et, lorsque nous le pouvons, nous les regroupons pour en faire un ensemble.

Bien sûr, nous accordons toujours la priorité aux travaux législatifs courants du gouvernement. Il arrive donc souvent que nous soyons obligés de mettre cela de côté pour nous consacrer à des travaux plus urgents. De temps à autre, nous pouvons procéder plus rapidement.

**Le sénateur Lewis:** Quelqu'un m'a laissé entendre que le projet de loi en question utilisait un langage sexiste. Est-il possible de remplacer le pronom «he»?

**M. Lövgren:** Avez-vous un exemple en particulier?

**Le sénateur Lewis:** Je n'ai pas d'exemple en particulier, je parle de façon générale.

**M. Lövgren:** La politique générale consiste à éviter d'utiliser un langage qu'on pourrait interpréter comme sexiste. En anglais, nous nous efforçons d'éviter d'utiliser le pronom «he». À ma connaissance, il n'est utilisé nul part dans ce projet de loi.

**Le sénateur Lewis:** Peut-être pas, mais je veux parler des lois en général.

**M. Lövgren:** Vous voulez savoir si nous serions prêts à considérer des propositions visant à remédier au sexisme dans le libellé des lois qui, par ailleurs, serait considéré comme acceptable?

**Le sénateur Lewis:** Ce serait tout un contrat.

**M. Lövgren:** Oui. C'est un problème commun à toutes les lois. Je suppose que si, pour une raison en particulier, quelqu'un présentait une proposition semblable pour une loi donnée, nous prendrions les mesures nécessaires.

**Le sénateur Lewis:** La politique est-elle la même pour les versions anglaise et française?

**M. LaFontaine:** La politique est exactement la même. Nous essayons d'éviter le sexisme dans les deux langues officielles, sauf que cela est plus difficile en anglais qu'en français. En français, chaque nom est soit féminin, soit masculin. Toutefois, nous nous efforçons d'appliquer la même politique pour les deux langues.



[Text]

**Senator Nurgitz:** Is that not also a matter that comes within the jurisdiction of the Revised Statutes Commission?

**Mr. Lövgren:** I believe the Revised Statutes Commission made an effort to eliminate any language that could be construed as being sexist.

**Senator Flynn:** What you mean is that your mandate may be the same as the mandate of the Revised Statutes Commission in some respects?

**Mr. Lövgren:** In some respects, yes.

**Senator Flynn:** Or is theirs wider than yours?

**Mr. Lövgren:** There is a certain overlap. In the case of an obvious error, the Revised Statutes Commission would correct that. Respecting references to enactments that have been repealed, there are cross references, and so forth. But in these proposals there are always distinct changes in the law, and the Revised Statutes Commission is that it simply revises and consolidates the existing law without making any change.

**The Chairman:** Do you have an inventory of legislation that has expired or is due to expire? There is a fairly long schedule attached to this.

**Mr. Lövgren:** This was prepared in a rather haphazard way. There is no systematic inventory. Some of these came from the Revised Statutes Commission which, of course, in preparing revisions, noticed that some enactments seemed to be obsolete.

At the back of each volume of the Statutes of Canada, and published from time to time in the *Canada Gazette* Part III, is a table of public statutes. When reviewing that, we might notice an act passed in 1916, which has never been amended, and which has no practical relevance today, and we would recommend that that act be eliminated.

In the course of preparing amendments to other acts one becomes aware of other provisions that are not of continuing use. It is in that way the repeal schedule is prepared. It is not something that is done on a systematic basis.

**The Chairman:** Are there any further questions, honourable senators?

**Senator Nurgitz:** Only the question of how we will deal with this.

**The Chairman:** My understanding is that we do not report this as a bill.

**Mr. Lövgren:** No, this is not a bill.

**The Chairman:** Do we convey to you formally our decision?

**Mr. Lövgren:** In the past, parliamentary committees have reported to their respective houses. In the case of Senate committee reports, the reports are either "concurrent in" or "adopted". That step is taken before the bill is actually pro-

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** N'est-ce pas là aussi une question qui relève de la compétence de la Commission des statuts révisés?

**M. Lövgren:** Je crois, en effet, que la Commission des statuts révisés s'efforce de supprimer tout langage qui pourrait être interprété comme sexiste.

**Le sénateur Flynn:** Ce que vous vous trouvez à dire c'est qu'à certains égards, votre mandat est le même que celui de la Commission des statuts révisés?

**M. Lövgren:** À certains égards, il l'est effectivement.

**Le sénateur Flynn:** Le sien est-il plus vaste que le vôtre?

**M. Lövgren:** Il y a un certain recoupement. Dans le cas d'une erreur évidente, la Commission des statuts révisés va prendre des mesures pour apporter la correction nécessaire. Pour ce qui est des renvois à des dispositions qui ont été abrogées, on procède par contre-renvoi, etc. Toutefois, dans ces propositions, il y a toujours des recommandations distinctes à apporter à des lois, mais il n'est pas du ressort de la Commission des statuts révisés d'y donner suite puisqu'elle ne fait que réviser et regrouper les lois actuelles sans apporter de modification.

**La présidente:** Avez-vous un répertoire des lois et de leur date d'échéance? Ce projet de loi comporte une assez longue annexe.

**M. Lövgren:** La compilation se fait un peu au hasard. Il n'y a pas de répertoire systématique. Certains de ces changements nous sont signalés par la Commission des statuts révisés qui, bien sûr, au moment de la révision des statuts, se rend compte que certaines dispositions semblent être périmées.

À la fin de chaque volume des Statuts du Canada et occasionnellement dans la Partie III de la *Gazette du Canada*, il y a un tableau des lois publiques. En le passant en revue, nous pouvons nous rendre compte, par exemple, qu'une loi, qui a été adoptée en 1916, n'a jamais été modifiée et n'a plus aucune utilité pratique aujourd'hui, et nous pouvons alors en recommander la suppression.

Au moment de préparer les modifications à d'autres lois, quelqu'un peut se rendre compte que d'autres dispositions ne sont plus en usage. C'est de cette façon que l'annexe d'abrogation est préparée. Ce n'est pas quelque chose qui se fait de façon systématique.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres questions, honorables sénateurs?

**Le sénateur Nurgitz:** Tout ce qui reste à savoir, c'est ce que nous allons faire avec ce document.

**La présidente:** D'après ce que j'ai pu comprendre, nous n'avons pas à nous prononcer sur ce document comme s'il s'agissait d'un projet de loi.

**M. Lövgren:** Non, puisque ce n'est pas un projet de loi.

**La présidente:** Devons-nous vous faire part officiellement de notre décision?

**M. Lövgren:** Par le passé, les comités parlementaires ont toujours fait rapport à leurs chambres respectives. Les rapports des comités sénatoriaux, quant à eux, sont soit «approuvés», soit «adoptés». Cette étape est entamée avant que le projet de

*[Text]*

ceeded with. The committee report would be similar to a committee report respecting a bill.

**The Chairman:** In that case, we will prepare the appropriate report for the Senate.

**Mr. Lövgren:** There was an error in one of the schedules. In Schedule I there is a large number of amendments to the French version of the Criminal Code arising out of this proposed change to substitute "absolution" for "liberation". "Liberation" is the equivalent to an absolute discharge. In fact, we missed two provisions and we have inserts that would make those changes also. That would be new items 43 and 44 of Schedule I.

**The Chairman:** Thank you. We will take note of that.

**Senator Flynn:** That is a rather strange word, "absolution".

**Mr. LaFontaine:** It is a technical word. I understand it also has a religious meaning, but it is the accepted word for this. The person is not necessarily in detention, so talking about "liberation" is somewhat misleading.

**Senator Flynn:** That is the best you could find?

**The Chairman:** Senator Flynn would like you to go back and think about that again and provide a little more than was really intended by the word "discharge".

**Le sénateur Flynn:** On n'a pas le mot «rémission» dans le texte français.

**M. LaFontaine:** «Absolution» est vraiment le terme juste, même si, comme je le disais, on l'entend plus souvent employé dans un sens différent.

**Le sénateur Flynn:** On voit tout de suite le geste!

**The Chairman:** Thank you, gentlemen.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

loi ne soit effectivement déposé. Le rapport du Comité est semblable à un rapport concernant un projet de loi.

**La présidente:** Dans ce cas, nous allons présenter un rapport en bonne et due forme à l'intention du Sénat.

**M. Lövgren:** Il y a une erreur dans l'une des annexes. À l'Annexe I, un grand nombre de modifications sont apportées à la version française du Code criminel par suite de la proposition visant à substituer le terme «absolution» au mot «libération». Le mot «libération» est l'équivalent d'une mise en liberté totale. En fait, nous avons oublié deux dispositions et nous devons aussi insérer ces changements. Ce serait, en fait, les nouveaux points 43 et 44 de l'Annexe I.

**La présidente:** Je vous remercie. Nous allons en tenir compte.

**Le sénateur Flynn:** N'est-ce pas là un mot plutôt étrange, «absolution»?

**M. LaFontaine:** C'est un terme technique. Je sais qu'il a aussi une connotation religieuse, mais c'est le terme consacré dans ce contexte. La personne n'est pas nécessairement détenue, cela peut donc porter à confusion de parler de «libération».

**Le sénateur Flynn:** C'est la meilleure solution que vous avez pu trouver?

**La présidente:** Le sénateur Flynn aimerait que vous y repensiez et que vous admettiez que le terme français a peut être une plus grande portée que le mot «discharge».

**Senator Flynn:** The word "rémission" is not used in the French version.

**Mr. LaFontaine:** "Absolution" is definitely the right word even though, as I have said, we hear it more often in a different context.

**Senator Flynn:** It immediately makes me think of the sign!

**La présidente:** Je vous remercie, messieurs.

Le Comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Justice:*

Mr. François LaFontaine, Senior Legislative Counsel;  
Mr. Craig Lövgren, Legislative Counsel.

*Du ministère de la Justice:*

M. François LaFontaine, avocat-conseil;  
M. Craig Lövgren, conseiller législatif.





Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, December 17, 1987

Le jeudi 17 décembre 1987

**Issue No. 48**  
**Complete proceedings on:**

**Fascicule n° 48**  
**Seul et unique fascicule concernant:**

Consideration of Bill C-88, An Act to amend the  
Judges Act

L'étude du Projet de loi C-88, Loi modifiant la Loi sur  
les juges

and

et

Consideration of Bill C-94, An Act to bring into force  
the Revised Statutes of Canada, 1985

L'étude du Projet de loi C-94, Loi visant à donner effet  
aux Lois révisées du Canada (1985)

INCLUDING:

Y COMPRIS:

FIFTEENTH, SIXTEENTH, SEVENTEENTH  
AND EIGHTEENTH REPORTS OF THE  
COMMITTEE

QUINZIÈME, SEIZIÈME, DIX-SEPTIÈME, DIX-  
HUITIÈME RAPPORTS DU COMITÉ

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cogger	*Murray (or Doody)
Fairbairn	Neiman
Flynn	Nurgitz
Grafstein	Robertson
Hébert	Spivak
Hicks	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Grafstein for that of the Honourable Senator Hays. (December 15, 1987)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cogger	*Murray (ou Doody)
Fairbairn	Neiman
Flynn	Nurgitz
Grafstein	Robertson
Hébert	Spivak
Hicks	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein substitué à celui de l'honorable sénateur Hays. (le 15 décembre 1987)

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, December 10, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Simard, that the Bill C-94, An Act to bring into force the Revised Statutes of Canada, 1985, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Frith, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, December 15, 1987:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Cogger moved, seconded by the Honourable Senator David, that the Bill C-88, An Act to amend the Judges Act, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Cogger moved, seconded by the Honourable Senator David, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 10 décembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Simard, que le Projet de loi C-94, Loi visant à donner effet aux Lois révisées du Canada (1985), soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 15 décembre 1987:

«Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Cogger propose, appuyé par l'honorable sénateur David, que le Projet de loi C-88, Loi modifiant la Loi sur les juges, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Cogger propose, appuyé par l'honorable sénateur David, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 17, 1987  
(65)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:36 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cogger, Fairbairn, Flynn, Hébert, Neiman and Nurgitz. (6)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

## From the Department of Justice:

Mrs. Mary Dawson, Q.C., Chairman, Statute Revision Commission, and Assistant Deputy Minister, Public Law;

Mr. Lionel Levert, Secretary to the Statute Revision Commission;

Mr. David R. Stephens, Senior Counsel—Judicial Affairs.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 10, 1987 resumed consideration of Bill C-94, intituled: "An Act to bring into force the Revised Statutes of Canada 1985".

The Honourable Senator Nurgitz moved,—That the Chairman report the Bill C-94 intituled: "An Act to bring into force the Revised Statutes of Canada 1985" without amendment.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 15, 1987 resumed consideration of Bill C-88, intituled: "An Act to amend the Judges Act."

The Honourable Senator Nurgitz moved,—That the Chairman report the Bill C-88, intituled: "An Act to amend the Judges Act" without amendment.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 9:53 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Andrew N. Johnson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 DÉCEMBRE 1987  
(65)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 36, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cogger, Fairbairn, Flynn, Hébert, Neiman et Nurgitz. (6)

*Également présente: De la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>me</sup> Katharine Dunkley, attachée de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

## Du ministère de la Justice:

M<sup>me</sup> Mary Dawson, c.r., présidente de la Commission de révision des lois, et sous-ministre adjointe, Droit public;

M. Lionel Levert, secrétaire de la Commission de révision des lois;

M. David R. Stephens, avocat-conseil—affaires judiciaires.

Conformément à son ordre de renvoi du 10 décembre 1987, le comité poursuit son étude du projet de loi C-94, intitulé: Loi visant à donner effet aux Lois révisées du Canada (1985).

L'honorable sénateur Nurgitz propose,—Que la présidente fasse rapport, sans modification, sur le projet de loi C-94, intitulé: «Loi visant à donner effet aux Lois révisées du Canada (1985).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Conformément à son ordre de renvoi du 15 décembre 1987, le comité poursuit son étude du projet de loi C-88, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les juges».

L'honorable sénateur Nurgitz propose,—Que la présidente fasse rapport, sans modification, sur le projet de loi C-88, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les juges».

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 9 h 53, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

TUESDAY, December 15, 1987

REPORT OF THE COMMITTEE

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-84, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and the Criminal Code in consequence thereof, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, September 16, 1987, examined the said bill and now reports the same with the following amendments and observations.

Respectfully submitted,

JOAN NEIMAN  
*Chairman*

## PART I

## AMENDMENTS

Amendments	Explanatory Notes
1. <i>Page 1, clause 1:</i> Strike out lines 22 and 23 and substitute the following:	<b>Purposes</b>
"(c) to deter those who assist in the clandestine entry of persons into Canada and thereby minimize the"	This amendment would replace the word "smuggling" with the words "clandestine entry." The word smuggling is a term applicable to goods, not to people. This change mirrors the change to the "aiding and abetting" offences for which the Committee recommends concentrating on clandestine entry. (Para. 12)
2. <i>Pages 4 and 5, clause 4:</i>	<b>Security Certificates</b>
(a) Strike out lines 29 to 50, on page 4, and lines 1 to 3, on page 5, and substitute the following:	This amendment would safeguard the fundamental right of a person to be present to hear the case against him or herself. It would permit a person who is the subject of a security certificate to be present during the presentation of the government's case to the judge, except where there are very compelling reasons for exclusion. The compelling reasons would relate to national security or to the safety of persons. This change would ensure respect for the principle that people have the right to know the case against themselves and would bring this aspect of the procedure into compliance with section 7 of the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i> (the Charter). (Paras 13-19)
"(a) examine within seven days, in camera, the security or criminal intelligence reports considered by the Minister and the Solicitor General and hear any other evidence or information that may be presented by or on behalf of those Ministers and may, on the request of the Minister or the Solicitor General, hear all or part of such evidence or information in the absence of the person named in the certificate and any counsel representing the person where, in the opinion of the Chief Justice or the designated judge, as the case may be, the evidence or information should not be disclosed on the grounds that such disclosure would be injurious to national security or to the safety of persons;"	As a consequence of permitting the person to be present during much of the government's case, it would no longer be necessary to provide the subject of the certificate with a written summary of the government's evidence. (Para. 20)



"(b)determine forthwith whether or not the person named in the certificate is a danger to the public in Canada, and if not, subject to such terms and conditions as the Chief Justice or the designated judge, as the case may be, deems appropriate, order that the person be released from detention;"

3. *Page 5, clause 4:* Strike out lines 7 to 12 and substitute the following:

"(d)determine whether the certificate filed by the Minister and the Solicitor General is reasonable and, if found not to be reasonable, quash the certificate: and"

4. *Page 7, clause 5:* Strike out lines 13 to 20 and substitute the following:

"subject of an inquiry, is a person  
(a) described in paragraph 19(1)(c) or (j), or  
(b) who has been convicted in"

5. *Pages 8 and 9, clause 8:*

- (a) Strike out lines 13 to 30, on page 8, and substitute the following:

"91.1 Where the Minister believes on reasonable grounds that a vehicle within

(a) the internal waters of Canada, or

(b) the territorial sea of Canada

is bringing any person into Canada in contravention of this Act or the regulations, the Minister may direct that the vehicle be escorted to the nearest port of disembarkation and any such direction may be enforced by such force as is reasonably necessary."

The new paragraph (b) would provide for a review by the Federal Court judge of the detention of the person who is the subject of the security certificate. It would remedy the arbitrary nature of the detention so that only those who pose a danger to the public would be detained. It would thus bring the provision into compliance with section 9 of the Charter. (Paras 21-23)

This amendment would clarify that the Federal Court review is concerned with the reasonableness of the security certificate itself and not just the reasonableness of the original decision to issue the certificate. The amendment would ensure that the person's case would be taken into account, a principle of fundamental justice guaranteed by section 7 of the Charter. (Paras 24 and 25)

#### **Precluding from the Refugee System People Found to be Security Risks**

This amendment would ensure that people found to be security risks would not be precluded from making a refugee claim. People convicted of serious criminal offences and war crimes would continue to be precluded. This would bring Canada into compliance with the *Convention Relating to the Status of Refugees* (the Convention) with regard to security cases. (Paras 26-35)

#### **Turning Ships Around**

This amendment would remove the power to order a ship not to enter or to leave Canadian waters and would provide for it to be escorted to port. This would provide the best deterrence for organizers of irregular boat arrivals because it would ensure that they would be fully punished. It would also ensure that Canada could meet its commitments to refugees under the Convention by dealing with passengers in the same manner as all other refugee claimants. Further, the amendment would ensure compliance with section 7 of the Charter. The Committee notes that in international meetings Canada has urged other nations to accept ship arrivals. (Paras 36-47)

- (b) Strike out lines 38 to 41, on page 8, and substitute the following:

"(a) the internal waters of Canada,  
or  
(b) the territorial sea of Canada"

- (c) Strike out lines 2 to 7 on page 9.

This amendment is consequential on the removal of the reference to "twelve nautical miles of the outer limit of the territorial sea of Canada" above.

This amendment would remove the definition of "Convention." It is no longer necessary because the reference to the Convention would be removed by the amendment set out in paragraph (a) above.

6. *Pages 9 and 10, clause 9:*

**"Aiding and Abetting" Offences**

- (a) Strike out lines 21 to 28, on page 9, and substitute the following:

This amendment would target criminal prosecutions specifically at those who intentionally encourage false claims (a) and at people who assist clandestine entry (b).

"95.1 Every person who

- (a) knowingly organizes, induces, aids or abets or knowingly attempts to organize, induce, aid or abet a person to make a manifestly unfounded or fraudulent refugee claim, or
- (b) knowingly brings or attempts to bring or otherwise knowingly organizes, induces, aids or abets or knowingly attempts to organize, induce, aid or abet any other person to come into Canada in a clandestine manner

The amendment responds to the concerns of many witnesses and would permit humanitarian organizations to continue their work without fear of prosecution. Abuse of the system by those who knowingly assist people to make fraudulent refugee claims and who assist people to enter the country surreptitiously would be clearly punishable. (Paras 48-54)

is guilty of an offence and liable"

- (b) Strike out lines 37 to 45, on page 9, and line 1, on page 10, and substitute the following:

This amendment would deal with organizers of larger groups, in the same manner as proposed above, i.e., targeting the offence to provide for prosecution only of those who knowingly aided, abetted, etc., manifestly unfounded or fraudulent claims, or who encouraged entry in a clandestine manner. (Paras 48-54)

"95.2 Every person who

- (a) knowingly organizes, induces, aids or abets or knowingly attempts to organize, induce, aid or abet a group of ten or more persons to make a manifestly unfounded or fraudulent refugee claim, or
- (b) knowingly brings or attempts to bring or otherwise knowingly organizes, induces, aids or abets or knowingly attempts to organize, induce, aid or abet any group of ten or more persons to come into Canada in a clandestine manner

is guilty of an"

7. *Page 10, clause 9:* Add, immediately after line 6, the following:

"95.21 No proceeding for an offence under section 95.1 or section 95.2 shall be instituted without the personal consent in writing of the Attorney General of Canada."

8. *Page 11, clause 11:* Strike out line 39 and substitute the following:

"grounds to believe that there will be found"

This amendment would provide an additional safeguard by requiring the personal written consent of the Attorney General of Canada before a prosecution could be launched under the aiding and abetting sections. (Para. 54)

### Search, Seizure and Forfeiture

Amendments 9 to 13 are proposed in order to ensure that the wording of the search and seizure sections clearly complies with section 8 of the Charter. (Paras 55-57)

This amendment would provide that a search warrant would only be issued where there are reasonable grounds to believe evidence will be found. This change is made to reflect the holding of the Supreme Court of Canada in *Hunter v. Southam*, where the wording "evidence may be found" was rejected. Departmental officials agreed to this proposed change. (Paras 58-63)

9. *Page 12, clause 11:* Strike out lines 46 to 48 and substitute the following:

"warrant exist but the delay necessary to obtain a warrant would result in danger to human life or safety."

This amendment would restrict the power to search without a warrant to situations involving human life or safety. Search without warrant has been held to be *prima facie* unreasonable under section 8 of the Charter and thus should be available in only the most limited circumstances. Prevention of loss or destruction of evidence is not a sufficient reason to override Charter rights. (Paras 64-67)

10. *Page 13, clause 11:* Strike out lines 1 to 7 and substitute the following:

"(6) Where an immigration officer or a peace officer believes that the grounds for a warrant exist under subsection (1) but that it would be impracticable to appear personally before a justice of the peace, the officer may submit an information on oath by telephone or other means of telecommunication to a justice designated for the purpose by the chief judge of the provincial court having jurisdiction in the matter, and the provisions of section 443.1 of the *Criminal Code*, modified according to the circumstances, shall apply."

This amendment would authorize the use of telewarrants where it is not practicable to appear personally before a justice to obtain a warrant. This would permit immigration officials or peace officers to act quickly, but still retain protection of the fundamental rights of citizens and all others in Canada. (Para. 67)



11. *Page 13, clause 11:* Strike out lines 8 to 15.

The lines struck out would have provided broad powers to immigration officers or peace officers to break open doors, windows, locks, etc., in their search for vehicles or evidence, similar to powers in the *Narcotics Control Act* and *Customs Act*. Such powers are excessive in relation to immigration matters. (Para. 68)

12. *Page 13, clause 11:* Add, immediately after line 7, the following:

"(7) A warrant issued under subsection (1) shall be executed by day, unless the justice of the peace, by the warrant, authorizes execution of it by night."

This amendment would further safeguard the right guaranteed by section 8 of the Charter to be secure against unreasonable search and seizure, by requiring that warrants be executed by day except where there are valid reasons for carrying out the search by night. (Para. 69)

13. *Pages 20, 21 and 22, clause 12:*

- (a) Strike out lines 42 to 44, on page 20, and substitute the following:

"detention for a period not exceeding forty-eight hours from the time the person was first detained under this Act."

### **Detention for Identification or Security Purposes**

These changes would bring the detention provisions into conformity with existing practice and with the guarantees in sections 7, 9 and 10 of the Charter, by providing for independent review of the reasons for detention within forty-eight hours and weekly thereafter if detention continues. (Paras 70-84)

- (b) Strike out lines 1 to 22, on page 21, and substitute the following:

"(2) At the expiration of the period set out in subsection (1), the person shall be brought before an adjudicator who may make an order for

The amendment contained in paragraph (a) states that new arrivals could be detained up to forty-eight hours on the basis that their identity was not established or that there is reason to suspect they may be a security risk. (Para. 85)

(a) the release from detention of the person, subject to such terms and conditions as the adjudicator deems appropriate in the circumstances, including the payment of a security deposit or the posting of a performance bond; or

Under the amendment provided for in paragraph (b), the detention of new arrivals could be continued after review by the independent adjudicator on identity or security grounds or on the grounds already provided in the *Immigration Act, 1976* (that they pose a danger to the public or would not appear for immigration proceedings). Alternatively, they could be released. (Para. 85)

The Minister's certificate process is eliminated, since the government would be called on to establish the grounds for detention in the course of the review by the adjudicator.

(b) the continued detention of the person where, in the adjudicator's opinion

(i) the person's identity has not yet been established,

(ii) there is reason to suspect that the person may be a member of an inadmissible class described in paragraphs 19(1)(e)(f)(g) or (j),

(iii) the person poses a danger to the public, or

(iv) the person would not otherwise appear for examination or inquiry or for removal from Canada."

- (c) Strike out lines 23 to 47, on page 21, and substitute the following:

"(3) Where a person is detained under subsection (2), that person shall be brought before an adjudicator at least once during each seven day period thereafter, at which times the reasons for continued detention shall be reviewed."

- (d) Strike out lines 48 to 50, on page 21, and lines 1 to 18, on page 22, and substitute the following:

"(4) Where an adjudicator who conducts a review under subsection (3) is not satisfied that reasonable efforts are being made by the Minister to investigate the matter referred to in subparagraph (2)(b)(i) or (ii), the adjudicator shall make the appropriate order under subsection (2)."

- (e) Add, immediately after line 32, on page 22, the following:

"(9) Every person detained under this section shall be informed that the person has the right to retain and instruct counsel and shall be given a reasonable opportunity to obtain such counsel."

This amendment would provide for weekly review of detention.

If, during the weekly review, the adjudicator is not satisfied that officials are making reasonable efforts to investigate the case, the adjudicator may order the release of the person detained. This puts a duty on the government to pursue its investigations diligently. (Para. 85)

This amendment would require officials to inform persons detained of the right to counsel, and permit them to obtain such assistance. (Para. 85)

## PART II

### OBSERVATIONS

---

1. Bill C-84 was presented to Parliament in the summer of 1987 in apparent response to the arrival by boat of 174 refugee claimants in Nova Scotia. The Minister of Employment and Immigration, the Hon. Benoit Bouchard, emphasized the importance of this bill in stopping abuse of Canada's immigration and refugee policies. Before the Committee on 8 December 1987 the Minister maintained that passage of the bill is needed to enable Canada "to control organized abuse of our immigration laws, deter the smuggling into Canada that jeopardizes human lives, and respond to security concerns." He stressed that these measures were necessary even though another bill - C-55, presently before Parliament - would reform the refugee status determination process.

2. Parliament was recalled on August 10 to deal with the legislation. The bill was passed by the House of Commons and referred to the Senate in September. Since our Committee began its consideration of the bill, over 400 individuals and organizations have sent comments and many also asked to appear before the Committee. We heard 37 witnesses who provided us with a comprehensive review of the issues involved.

3. Our witnesses included church and humanitarian groups from all regions, the Canadian Bar Association (Immigration Law Section), the Criminal Lawyers' Association, professors of constitutional and international law, experts in civil liberties and private citizens. Their views were forcefully expressed and virtually unanimous on the necessity of substantial changes to the bill. The only support we heard came from the Minister of Employment and Immigration and his officials. We were told by witnesses, and in written submissions, that various provisions in C-84 would, if enacted, be found to violate the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. We were also told that several provisions would either violate, or seriously undermine, our commitment to human rights and to international refugee protection.

4. The Committee knows that we must approach constitutional questions very cautiously. We have given considerable thought to what our role should be as legislators now that the Charter is part of Canadian law and now that laws of Parliament which do not conform to it will be adjudged to



be of no force and effect. After careful consideration of the evidence, the Committee is of the opinion that where major portions of a bill as it stands appear to be constitutionally defective, we, as legislators, must recommend change.

5. We are supported in that view by the courts themselves. In *Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* (1984), 10 D.L.R. (4th) 491 at 547, the Ontario Court of Appeal wrote:

6. The judiciary is not the sole guardian of the constitutional rights of Canadians. Parliament and the provincial Legislatures are equally responsible to ensure that the rights conferred by the Charter are upheld.

7. A similar point was made by Mr. Justice Dickson (as he then was), writing for the Supreme Court of Canada in *Hunter v. Southam*, [1984] 2 S.C.R. 145 at 169:

8. [I]t is the Legislature's responsibility to enact legislation that embodies appropriate safeguards to comply with the Constitution's requirements. It should not fall to the courts to fill in the details that will render legislative lacunae constitutional.

9. The Committee accepts this view of our responsibility. At a very minimum, we interpret that responsibility to be to recommend appropriate amendments to legislation where we believe that the legislation as presented would violate the Charter.

10. All of the witnesses before the Committee agreed that abuse of our immigration laws must stop. However, they pointed out that the drastic measures in this bill will not affect only those who would come to abuse our refugee system. For example, any person approaching our borders without proper documents - whether engaged in a fraudulent scheme or fleeing from persecution and danger - would be subject to the same measures. They could be detained without independent review for up to a month. If they had engaged in resistance to the government they had fled, they could be detained longer and classed as a security threat. Canadians assisting anyone arriving without proper documents would be liable to prosecution, including those who pursue the humanitarian refugee work that is a hallmark of Canada's international reputation.

11. Bill C-84 would give significant new powers to the Minister and immigration officials. These will be discussed in turn in this report, and the reasons for the Committee's amendments will be explained. Each and every amendment has been approved by at least a majority of the Committee.

## PURPOSES

12. The first amendment is to the purposes clause. In dealing with later sections of the bill, the Committee concluded that the term "smuggling" properly refers to illegal importation of goods, not of persons. The Committee recommends in amendment 1 that the purposes clause be amended to refer to assisting people to come into Canada in a clandestine manner rather than smuggling.

## SECURITY CERTIFICATES

13. The Committee is well aware of the need to safeguard Canada against threats to our security. We recognize the need to have a process in our immigration law that will permit us to deport permanent residents and visitors who are found to be security risks.

14. In 1984, the present system was instituted whereby the Security Intelligence Review Committee (SIRC) investigates a joint report of the Minister of Employment and Immigration and the Solicitor General that a permanent resident or a visitor is a security threat to Canada. SIRC makes a recommendation to the Governor in Council and the latter may direct the Minister to issue a security certificate.

15. Bill C-84 would retain the SIRC procedure for permanent residents, but for all others (which would include refugee claimants) it would institute a process whereby the Minister and the Solicitor General jointly file the certificate, which would then be reviewed by the Chief Justice of the Federal Court or a designated judge.

16. Most of the witnesses before the Committee argued that such a change would be unwise because of the expertise in security matters that SIRC as a specialized body has built up. With two different review processes for the same subject matter, inconsistency in approach and decisions may result. It was argued that treating similar cases in two different ways would be unfair and would violate section 7 of the Charter by providing fewer procedural protections to non-permanent residents than to permanent residents. The need for such a change is also somewhat unclear since we understand that SIRC has not been required to investigate a single refugee case as such since it began.

17. On the other hand, we heard the testimony of government officials that the present process is cumbersome and time-consuming. The Committee respects the government's decision in Bill C-84 that oversight regarding security matters for non-permanent residents should be given to

the Federal Court. We do, however, propose three amendments to the Federal Court process which we believe are essential to bring it into conformity with the Charter.

18. Bill C-84 provides that the Federal Court judge who would examine the security or criminal intelligence reports upon which the certificate is based must exclude the person concerned from the hearing when the government presents its case, if the Minister or Solicitor General so requests. There would be no test provided for exclusion and no discretion would be left to the judge. Exclusion would leave no opportunity for cross-examination and the subject of the certificate would have less understanding of the case that he or she would have to meet. Both are essential parts of a fair process.

19. To deprive people of the fundamental right to hear the full case against themselves is to violate section 7 of the Charter: "Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice." Violation could only be justified on compelling grounds. The Committee agrees that exclusion from a hearing such as this can be justified where the evidence relates to national security matters or where disclosure of sources could endanger people's lives. But many witnesses argued that a blanket exclusionary power in the hands of either the Minister or the Solicitor General is too broad. The Committee therefore proposes in amendment 2(a) that the right to exclude people from the hearing should reside with the presiding judge, a process comparable to that followed by SIRC at the present time. This change would ensure compliance with section 7 of the Charter.

20. If this amendment is accepted, there would be no need to provide the person with a summary of information of the government's case. That provision clearly foresaw the exclusion of the person from the proceedings but is no longer needed if the person can be present.

21. Bill C-84 would make detention mandatory for all non-permanent residents who would be the subject of a security certificate, regardless of whether or not they are actually a danger to public safety and regardless of their sex, age or physical condition. Currently, detention is governed by section 104 of the *Immigration Act, 1976* which permits detention for those who are a danger to the public or would not appear for further proceedings when required. This decision is made by an independent adjudicator and reviewed regularly.

22. Many witnesses pointed out that mandatory detention regardless of circumstances is arbitrary and likely violates section 9 of the Charter which states: "Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned." Even though Bill C-84 would require the Federal Court judge to



begin hearing the case within seven days, the time it might take to reach a final decision could be quite unpredictable and would no doubt in some cases be lengthy.

23. On the other hand, the government's position is that the present system is unsatisfactory. Officials explained that in many cases, for security reasons, adjudicators cannot be given sufficient reasons why detention is desired, and people who might pose risks are consequently not detained. However, while we recognize the problem, the Committee would prefer a less extreme approach. The Committee proposes in amendment 2(b) that the judge of the Federal Court who, unlike the adjudicator, is not only permitted but is required to hear all the evidence, should perform a detention review at an early point in the hearing. Because the hearing must commence within seven days, this will mean that the period of mandatory, arbitrary detention will be greatly diminished.

24. Bill C-84 would require the judge to examine the basis for the issuance of a security certificate and to "determine whether the Minister's and the Solicitor General's decision to sign and file the certificate was reasonable on the basis of the information available to them, and, if found not to be reasonable, quash the certificate" (emphasis added). Witnesses pointed out that what might have been reasonable on the basis of information available to the Minister and the Solicitor General when they issued the certificate could be found to be unjustified by the judge after hearing witnesses and listening to the testimony of the person who is the subject of the certificate. It would make no sense to permit the judge to examine all the evidence and then restrict him or her to only part of it in reaching a decision.

25. The Committee concurs with the witnesses on this point and is encouraged in this view by the government officials themselves who agreed that amending the language would not offend the principle. Amendment 3 merely clarifies that the Federal Court would be concerned with the reasonableness of the security certificate itself and not just the reasonableness of the original decision of the Minister and the Solicitor General.

## **PRECLUDING FROM THE REFUGEE SYSTEM PEOPLE FOUND TO BE SECURITY RISKS**

26. Bill C-84 provides that people who are security risks or who have been certified to be a danger to the public in Canada on criminal or war crimes' grounds would not be permitted to make a refugee claim. At the present time, such people are allowed to make a claim and, if their claim is successful, then the decision is made on deportation.

27. Our international commitments do not require that we give protection to all people who are found to be refugees. Article 32 of the *Convention Relating to the Status of Refugees* permits us to

deport refugees on grounds of national security or public order. Subsection (3) states that refugees to be expelled should be allowed a reasonable period within which to seek legal admission into another country. There might well be a country willing to accept a Convention refugee under these circumstances, but a person being expelled without a determination that he or she is a Convention refugee has no case to put either to another country or to the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), whose representatives advised the Committee that they may assist Convention refugees in these cases, but only following determination of their status.

28. Witnesses before the Committee argued that the decision on the refugee claim should be made before the decision on deportation, as is the case, we understand, in all Western countries except Belgium at the present time. Only in that way can factors relating to the seriousness of the risk to Canada be weighed against the consequences to the person of return to the country of persecution.

29. Constitutionally, there are valid grounds to believe that forced removal to a country where persecution is feared would be a violation of section 12 of the Charter: "Everyone has the right not to be subject to any cruel and unusual treatment or punishment." The European Commission on Human Rights has decided such a case in favour of the individual under the wording of Article 3 of the *European Convention on Human Rights*: "No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment." A constitutional law expert pointed out that exclusion of such people from the refugee process also violates section 7 of the Charter. Amnesty International asserted that the removal of persons to countries where they risk being tortured would be a clear violation of Article 3 of the U.N. *Convention Against Torture*, to which Canada is a signatory.

30. The Committee is also concerned that much of the security intelligence that would underlie the exclusion decision might be unreliable and possibly even fabricated because it would originate in the country of the person's origin and might be designed to discredit dissidents. Witnesses argued that sometimes this kind of "evidence" actually helps to prove the person is a *bona fide* refugee. Moreover, they stated that very few refugees are actually security risks. As previously mentioned, SIRC has not been required to deal with any refugee cases since its creation in 1984.

31. The Chairman of the Refugee Status Advisory Committee (RSAC) also pointed out that some of the security grounds for exclusion are highly subjective and could exclude some surprising people:

32. When we talk about protecting our borders and protecting our citizens, I think most of us are thinking of terrorist attacks or of people who come here to

commit acts of violence, criminal attacks against individuals or subversion against the state.

33. However, this clause also includes a category of people in Canada who are working to - as the language says - "engage in or instigate the subversion by force of any government". This is a highly subjective part of the Act. These are people who have not been convicted of any offences and are not necessarily people who are terrorists. This description could include people such as journalists, parliamentarians, social workers or academics. It could include a large number of people who believe that the only way to overcome a tyrannical government is through force. For instance, it certainly would include the members of the ANC; and it would include those who argue in favour of the Contras who are seeking to overthrow the Government of Nicaragua by force. It would exclude from Canada people such as Nelson Mandela, who is in prison because he will not renounce the use of force to overthrow a tyrannical government.

34. As did the UNHCR, the Chairman of RSAC emphasized the importance of attempting to re-locate these people in a third country.

35. For the foregoing reasons, the Committee proposes in amendment 4 that people should not be precluded from the refugee determination system for security reasons. People convicted of serious crimes and war criminals should continue to be excluded.

## **TURNING SHIPS AROUND**

36. Bill C-84 would give the Minister - or someone delegated by the Minister - the power to direct a ship to leave or not to enter Canada's waters if the Minister on reasonable grounds believes the vehicle is bringing any person into Canada in violation of the Act or regulations. The Minister is directed to have "due regard to the safety of the vehicle and its passengers and to the Convention."

37. In his appearance before the Committee on December 8, the Minister stated that a ship would only be turned around if the government was absolutely sure that the passengers on board were not refugees, but he stressed that the bill was an important message to the world that Canada would not tolerate abuse. On the other hand, witnesses pointed out that in recent history Canada has only had two boatloads of refugee claimants - fewer than 400 people. The vast majority of abusers of the refugee system in the past few years have been people who arrived by air and, more importantly, who possessed the required documents.

38. Witnesses before the Committee presented a number of arguments why ships should not be turned around. Their reasons centred on logic, on our international obligations and on the Charter. They argued that, from a common sense point of view, turning a ship around would provide little deterrence to those who would organize schemes to bring people to Canada by ship in violation



of our law. To such an organizer, turning the ship around would result in a total lack of punishment. Better to ensure that those involved are caught, fined, imprisoned, and suffer the loss of their ship if deterrence is the goal. It was also of concern to witnesses that passengers' lives could be threatened if a captain ordered to leave Canada's waters were to abandon them at sea.

39. From an international perspective, the witnesses argued that it is difficult to imagine how Canada could adhere to its international obligations in such a situation, although Bill C-84 says the *Convention Relating to the Status of Refugees* is to be taken into account. Representatives of the United Nations High Commissioner for Refugees spoke of what is implied by the reference to the Convention in the bill:

40. The reference to the Convention means that no decision to turn the boat around can be made until there are safeguards in the country of origin so that the person can be allowed to return to that country, its already having been established as a safe country. It is not possible to make a quick decision to say that these boats should be turned around. There should be safeguards so that the boats can go to a country where the people do not fear persecution.

41. They spoke also of the danger of turning a ship around to an unknown destination:

42. The bill, as amended by the House of Commons, gives an instruction to the minister to have regard to the Convention which is binding upon Canada. Internationally interpreted, that means you cannot send to an unknown destination someone who claims to be a refugee. However, you can do so if you find he is not a refugee, but not before that.

43. It is also possible that turning a ship around without allowing due process to any refugee claimants on board violates section 7 of the Charter by depriving them of a hearing. Although departmental witnesses testified that it is their belief that the rights under the Charter apply to people at a port of entry and not at sea, the matter is at present unresolved and the Committee is not persuaded that Charter rights do not apply whenever actions are taken pursuant to Canadian law.

44. In the case of *Re Singh and the Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, the Supreme Court of Canada held that the protection of the Charter extends to "every human being who is physically present in Canada and by virtue of such presence amenable to Canadian law" (p. 202). As a result of that decision, refugee claimants can invoke the Charter and, in that context, section 7 requires that they be given an oral hearing before they can be returned to the country in which they claim to fear persecution.

45. Clearly, the issue of a claimant who has not yet landed in Canada but is in Canadian waters was not before the court in the Singh case. Yet the words "amenable to Canadian law" would seem to apply with equal force to the claimant still offshore as soon as the government takes action

pursuant to a statute. If this analysis is correct, due process would require a hearing before returning a person to a country where persecution is feared. A hearing might not be required before returning a claimant to a third country but, as departmental witnesses have testified, unless the navy escorts the ship, or a crew is put on board, the Minister cannot be assured that a ship that has been turned around can or will go back to the port from which it came.

46. The Committee has been reminded of the positive example Canada set for the rest of the world in 1979 and 1980 when we urged the countries of Southeast Asia not to turn away boatloads of refugees. More sadly, we have also been reminded of the voyage of the St. Louis in 1939. Canada was not the only country, but was the last, to reject people whose subsequent deaths remain a potent memory in the Canadian consciousness.

47. The Committee has therefore concluded that ships should not be turned around at sea but should be brought to port. Amendment 5 reflects that view. The best deterrence for organizers of irregular boat arrivals is swift and sure punishment. The only appropriate treatment for passengers who claim to be refugees is speedy and just processing according to the laws which apply to all refugee claimants, whether they arrive by air, land or sea. Those rejected by the system should be returned to their country of origin swiftly. Only in that manner will others be deterred.

#### **AIDING AND ABETTING**

48. Bill C-84 would create offences with heavy penalties for knowingly organizing, inducing, aiding or abetting people to come into Canada without proper documents. The aiding and abetting sections were severely criticized by witnesses and are clearly of great concern to many Canadian citizens, particularly those working with refugees. Legal experts, church groups and refugee organizations argued that these sections would criminalize humanitarian work. An offence would be committed if a person aided someone to come into Canada without valid documents. Witnesses pointed out that many genuine refugees come to Canada without valid visas, passports or travel documents; on the other hand, many people making unfounded claims have the necessary documents. They stated that in a country where a person is in real danger, the very act of applying for a visa at a Canadian consulate may expose that person to even greater danger. Much of the work of church and refugee groups consists of advising such people how to get to Canada, and how to proceed to make a refugee claim through proper channels when they arrive. By the breadth of its wording, the clause appears to apply to such activities. In order to stay within the law, humanitarian groups would have to cease this work.

49. The question was raised before the Committee whether the aiding and abetting offences would be new or whether they already form part of the *Immigration Act, 1976*. Government officials asserted that the offences are not new; only the penalties are increased. In the government's view, church and humanitarian groups can be prosecuted now for bringing people into Canada without proper documents through the combined effect of sections 95(m), 99 and subsection 9(1) of the Act. Other witnesses disagreed, maintaining either that no offence presently exists or that the legal situation is unclear.

50. In response to the fears of church groups, the Minister assured them that the bill is not directed at their activities, and that they would not be prosecuted. On December 8, the Minister told the Committee: "Those people who assist undocumented refugees to go through the system are not under more of a threat with this legislation." He also pointed out that when government officials attempted to draft the clause more narrowly, loopholes were created.

51. Lawyers and law professors appearing as witnesses took issue with the Minister's statement that he did not intend to prosecute such groups. In their view, it is important as a principle of law to look at the actual words and the effect of a statute, not at the intention of those who propose the bill and would be charged with its implementation. Some witnesses, believing that the government would not prosecute church groups, argued against passage of a law that would not be enforced. Others argued that the law would have to be targeted much more specifically at the abuses to which the bill is directed.

52. In view of the serious concerns about this part of the bill, the Committee proposes amendment 6 to ensure that two types of activity form the subject matter of this offence. The law should apply to those who encourage people to come to Canada and make refugee claims knowing that the individuals in question have spurious cases. The problem of organizers or consultants who advise claimants to make false or misleading statements in connection with refugee proceedings is already addressed in the bill by the offence of "counselling false statements." That offence, however, does not reach people who encourage entrants to make unfounded claims, but without advising those claimants to lie. In such cases, the person makes a claim but offers no evidence to back it up.

53. The second activity that should be punishable is bringing people into Canada in a surreptitious manner. This is addressed by making it an offence knowingly to aid or abet anyone to come into Canada in a clandestine manner. This formulation, with no reference to smuggling, a term more properly applied to goods than to people, best expresses the essence of the offence. The



Committee has previously recommended in amendment 1 that part (c) of the purposes of the bill be changed to refer to clandestine entry rather than smuggling.

54. The Minister, in his appearance on December 8, suggested that a safeguard could be added to reduce fears about prosecution under this section by inserting the requirement that the Attorney General of Canada consent to any such prosecution. Amendment 7 reflects that proposal.

## SEARCH, SEIZURE AND FORFEITURE

55. Bill C-84 sets out extensive search, seizure and forfeiture powers and a procedure for return of forfeited goods. These powers would be exercisable by immigration officers or peace officers only in connection with contravention of the new offences of aiding and abetting groups of 10 or more undocumented persons and disembarking people at sea. In these circumstances, immigration officers would be empowered to seize vehicles as forfeit and to seize evidence; the powers would be similar to those granted to customs officers under the *Customs Act*.

56. Immigration officers currently have powers to arrest, detain or remove people from Canada, but not to search for and seize vehicles or evidence. In response to irregular arrivals and abusive refugee claims, Bill C-84 marks a departure from the present state of the law. In order to enforce new measures against abuse, the government has felt it necessary to extend search, seizure and forfeiture powers to immigration officers.

57. The questions before the Committee were whether such additional powers were necessary and, if so, how extensive such powers should be. Many witnesses called for the deletion of these provisions in their entirety, arguing that the powers of search and seizure in the *Customs Act* and the *Criminal Code* are sufficient. Others called for amendments to ensure the provisions would contain at least the minimum procedural safeguards to comply with the Charter. The Committee has concluded that such amendments are possible.

58. The bill as currently drafted would provide that a search warrant could be issued where a justice of the peace was satisfied "that there are reasonable grounds to believe that there may be found" vehicles or evidence relating to contravention of the offences of organizing entry of 10 or more persons and disembarking at sea.

59. This provision appears to be constitutionally defective for failing to meet the minimum standards consistent with section 8 of the Charter: "Everyone has the right to be secure against unreasonable search and seizure." These standards were set out in a unanimous decision of the Supreme Court of Canada in the case of *Hunter v. Southam*, [1984] 2 S.C.R. 145. The court stated that

there is a problem with a stipulation of a reasonable belief that evidence may be uncovered in a search. Such a formulation would seek to justify intrusions by the state on the basis of the possibility of finding evidence. Mr. Justice Dickson (as he then was) said:

60. This is a very low standard which would validate intrusion on the basis of suspicion, and authorize fishing expeditions of considerable latitude. It would tip the balance strongly in favour of the state and limit the right of the individual to resist, to only the most egregious intrusions. I do not believe that this is a proper standard for securing the right to be free from unreasonable search and seizure.

61. The search and seizure provisions in Bill C-84 are virtually identical to those in the *Customs Act*. The only significant change seems to be that the latter act requires execution of a search warrant by day unless the justice of the peace specifically authorizes execution by night, whereas Bill C-84 is silent on the point. Because they are essentially identical, issues of constitutionality raised by the search and seizure provisions of C-84 are equally relevant to the provisions of the *Customs Act*.

62. In this connection, the legislative history of the *Customs Act* is revealing. Revisions to the *Customs Act* began as Bill C-6, given first reading on 16 January 1984 under the former government. They were obviously drafted, then, before the Supreme Court of Canada decision in *Hunter v. Southam*, which was released later in 1984. Bill C-6 was not passed and was reintroduced as Bill C-59 by the present government. The search and seizure provisions were unchanged, except for the addition of the power to execute a warrantless search in exigent circumstances. In dealing with the *Customs Act*, the issue of the grounds for authorizing a search warrant was not raised, although in the interim *Hunter v. Southam* had been decided by the Supreme Court.

63. Officials agreed with the Committee that amendments were required to the English text. The Committee recommends in amendment 8 that the power to issue warrants be based on the test "that there are reasonable grounds to believe that there will be found...."

64. The bill would provide for search and seizure without a warrant "if the conditions for obtaining a warrant exist but by reason of exigent circumstances it would not be practical to obtain the warrant." Exigent circumstances would be defined to include circumstances in which the delay necessary to obtain a warrant would result in:

- a) danger to human life or safety, or
- b) the loss or destruction of any thing liable to seizure.

65. In *Hunter v. Southam*, the Supreme Court stated that the protection in section 8 of the Charter generally requires prior authorization as a precondition for a valid search and seizure. Warrantless searches are prime facie unreasonable. Where the government seeks to justify them, it must prove that obtaining a warrant beforehand is not feasible and that the circumstances are such that the search is reasonable despite the lack of a warrant.

66. Witnesses argued that warrantless searches to prevent loss or destruction of evidence may violate section 8 of the Charter. It was pointed out that nowhere in criminal law is there a power to search without warrant in order to preserve evidence. Other means of acting quickly are available. One option is to adopt the telewarrant procedure found in the *Criminal Code*, by which warrants can be obtained by telephone where it is impractical for a peace officer to appear personally before a judge.

67. The Committee has concluded that warrantless searches should only be permitted where the delay necessary to obtain a warrant would result in danger to human life or safety and amendment 9 accomplishes this. In all other cases, warrants should be required. Where it is impractical to appear personally before a justice to make an application, the *Criminal Code* provisions permitting telewarrants should be incorporated into the Bill. Amendment 10 reflects this proposal.

68. The Committee has two further concerns about the search provisions. The powers to "break open any door, window, lock, fastener, floor, wall, ceiling, compartment, plumbing fixture, box, container or any other thing" may well be necessary for customs and narcotics offences, but seem both inappropriate and excessive for immigration offences. The Committee recommends their deletion in amendment 11.

69. The Committee also wishes to introduce one further safeguard to the search provisions by requiring that warrants be executed by day except where there are valid reasons for carrying out the search by night. This safeguard is currently found in the *Customs Act* and the *Criminal Code*. Amendment 12 proposes this change.

## DETENTION FOR IDENTIFICATION OR SECURITY PURPOSES

70. Bill C-84 would provide for detention of people seeking to come into Canada who were unable to satisfy an immigration officer of their identity or whom the Deputy Minister (or designate) had reason to suspect were security threats. In either of these cases, initial detention would be mandatory. The immigration officer would detain such a person and report to a senior immigration officer who would have the power to continue detention for a total initial period of up to



seven days. This period could be extended for another 21 days if the Minister certified in writing during the first seven days that the grounds for detention still existed and that more time was needed to investigate. After the 28-day period (or after seven if there was no certificate) detention would be reviewed weekly by an adjudicator who would have power to release the person, using the standards set out in section 104 of the *Immigration Act, 1976*.

71. Under existing law, people may be detained if they pose a danger to the public or would not appear for future immigration proceedings. Refugee claimants may currently be detained under this provision if their identity is unknown. However, any such detention must be reviewed within 48 hours by an adjudicator, who reviews the reasons for continued detention and may release the person. Continued detention is reviewed weekly on this basis after the first 48 hours.

72. Witnesses criticized the detention provisions proposed in Bill C-84 both because of the length of detention, and because of the process. The length of detention without independent review - 7, then 21 days - of persons neither accused nor convicted of crimes is unprecedented in Canadian law. Anyone charged with a criminal offence in Canada has the right to a bail hearing before a justice within 24 hours of arrest. The process would vest decision-making power in officials for the entire 28-day period, during which no person exercising power in a judicial manner could review the circumstances of the case unless officials permitted. These measures thus would constitute a lengthy period of executive detention.

73. Legal experts appearing before the Committee stated that this clause appears to violate sections 7, 9 and 10 of the Charter. They doubted that it could be justified under section 1 of the Charter as a reasonable limit in a free and democratic society.

74. Section 7 guarantees that "everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice." Deprivation of liberty for 28 days, without the right to have the reasons for detention and the circumstances of one's case assessed by an independent decision-maker, was said to violate this provision. Section 9 guarantees the right not to be arbitrarily detained or imprisoned. Professor Marc Gold said:

75. We start with the proposition that although lawful a detention may still be arbitrary. ...[T]he ministerial decision to seek and extend detention is essentially unreviewable, and this therefore puts into place a system that allows for arbitrariness. This is not to suggest that the Minister might ever act arbitrarily, but the system allows for arbitrariness.

76. Concerns were also expressed about whether individuals in these circumstances would be guaranteed the rights in section 10 of the Charter, particularly subsection 10(b), the right to counsel, and the right to be informed of that right.

77. In assessing whether such limitations of rights could be demonstrably justified in a free and democratic society, it is necessary to look at the government objectives in proposing these measures. Several witnesses suggested that the measures are so severe that they appear to be intended as a deterrent, and not just a means of establishing the identity of unknown entrants or protecting national security. Government officials, in fact, expressed the hope before the Committee that these detention provisions would act as a deterrent to people coming into the country without documents.

78. The Criminal Lawyers' Association brief was strongly critical of this use of detention:

79. Criminal and quasi-criminal legislation and the penalties provided therefore in our view are the only appropriate deterrent mechanisms in a free and democratic society. A provision akin to pre-trial detention should not be used for deterrent purposes.

80. Rabbi Plaut, author of the government-commissioned study *Refugee Determination in Canada*, characterized the 28-day detention as excessive and unreasonable. He warned that:

81. ...it endangers bona fide refugees who may not have access to proper documentation, or who can secure it only at great peril. Therefore that section significantly contributes to deterring the arrival of genuine claimants.

82. The Committee questions the use of detention as a deterrent. We note that in the very recent past the Canadian government has indicated in international meetings that it regrets the increasing use of detention of refugees and asylum seekers as an indirect means of deterrence.

83. Recent arrivals - both by sea and by air - have illustrated the difficulty of establishing identity in some cases. Detention while establishing identity and as a means of protecting Canada against security threats may well be necessary in some cases, but these objectives can be achieved by much less drastic measures than those contained in Bill C-84. Although officials suggested that in some cases individuals had been released who should have been detained, there appears to be no strong evidence that the current system is not working.

84. The Criminal Lawyers' Association and Professor David Beatty argued that to justify such a detention provision, the government would need to show that the current exercise of adjudicators' discretion to release has frustrated the purposes of the *Immigration Act, 1976* or caused breaches of national security. The Canadian Bar Association recommended that the new detention

provisions be deleted entirely or, alternatively, that the adjudicator be granted the power to release a person detained under this provision.

85. In amendment 13, the Committee proposes a series of changes which would provide safeguards for the rights of persons detained. The changes would bring the detention provisions into conformity with existing practice and with the guarantees in sections 7, 9 and 10 of the Charter. Parts (a) to (c) would ensure that an adjudicator would review the reasons for detention within 48 hours as is the current practice. The new grounds for detention proposed in C-84 - unknown identity or potential security risk - would be retained and added to the grounds for detention already in the Act. Any one of these factors, if established by the government, would justify continued detention past the first 48 hours. At that point, detention must be reviewed weekly. A further safeguard is proposed in part (d) which would provide that at those weekly reviews the person could be released if the government was not making reasonable efforts to establish identity or to verify whether a security risk existed. Part (e) of the amendment would clarify the detained person's right to counsel, and require that the person be given a reasonable opportunity to obtain such assistance.

## TRANSPORTATION COMPANIES

86. The Committee heard testimony from witnesses from the airline industry. We have no amendments to propose in this regard; we do, however, have a recommendation for amendment which would harmonize Bill C-84 with C-55 and some observations with regard to possible future regulations requiring or authorizing transportation companies to collect the travel documents of their passengers. Our recommendation concerns the fact that transportation companies are held responsible under the *Immigration Act, 1976* for the detention costs of people who are detained and then not granted admission to Canada, or who are detained prior to being granted admission unless they arrive with valid visas. The airlines have been concerned about these provisions for some time, and the validity of their concerns was recognized by a provision in Bill C-55 which would limit their costs to the first 72 hours after arrival. Bill C-84, however, creates the possibility that more people will be detained, and for longer periods of time, and should it become law before Bill C-55, the airlines will be exposed to those increased costs. It would be a straightforward, uncontroversial matter for the government to insert the limitation on detention costs into Bill C-84 and the Committee so recommends.

87. The Committee is also concerned about the provision in the bill which enables the Governor in Council to pass regulations requiring or authorizing transportation companies to hold



the travel documents of their passengers so that these will be available for examination by an immigration officer at the port of entry.

88. A spokesman for the Air Transport Association of Canada addressed this issue in his testimony before the Committee:

89. Clause 14 would require or authorize airlines to hold passports or travel documents. This gives the airlines grave concerns, because a passport is the property of the issuing country, not the individual; so what are the airlines' liabilities if documents are lost or stolen or claimed to have been lost or stolen?

90. A representative of the International Air Transport Association raised some additional questions and gave some practical examples that airlines would face if regulations required them to collect documents:

91. First, there is the question of extraterritoriality. That arises because Canadian law would be required to be implemented in the port of a foreign state. Second, there is the question of privacy laws. Third, there is the question of liability, which Mr. Giles referred to.

92. Consider the type of operation that we have. You have an airline which starts, say, in Singapore and comes over Bombay, goes to London and then on to Canada. The potential for those passports collected by an airline to disappear en route is tremendous. Purely by accident, papers can be taken off an airline at intermittent stops when garbage is collected. Flight documents can go off at such points also. We know from experience what happens on arrival if we suddenly have 200 or 300 passengers and no passports for them. Should honest citizens - maybe senators - be detained or go to prison while someone sorts out where their passports are? If the passport is handed back to the wrong individual - and some people will, for obvious reasons, claim the wrong passports - where do the innocent passengers go? Where is the liability for the carriers under such circumstances? The liability would be unlimited; we would have no Warsaw Convention protection in this situation.

93. Finally, there is the question of security. For example, if you had a hijacking situation and the airline staff was handing passports over to hijackers who sought out special races or special groups from various religions to start killing those individuals, where would the liability cover be for the carriers under those circumstances? That is a question which causes us great concern.

94. The Committee recognizes that these concerns are valid. We urge the Governor in Council to take them into consideration in deciding on the feasibility of enacting such regulations.

## APPENDIX

LIST OF WITNESSES

---

**Tuesday, September 22, 1987: (Issue no. 26)**

The Honourable Benoît Bouchard, P.C., M.P., Minister of Employment and Immigration.

*From the Department of Employment and Immigration:*

Mr. M. H. Brush, Legislative Coordinator;  
Mr. Raphaël Girard, Coordinator, Refugee Task Force;  
Mr. Warren Black, General Counsel.

**Wednesday, September 23, 1987: (Issue no. 27)**

*From the Department of Employment and Immigration:*

Mr. Joe Bissett, Executive Director, Immigration;  
Mr. John Butt, Project Leader, Legislative Development, Refugee Task Force;  
Mr. James Trussler, Project Officer, Refugee Task Force.

**Tuesday, September 29, 1987: (Issue no. 28)**

*From the Canadian Bar Association, Immigration Law Section:*

Mr. Carter Hoppe, Chairman;  
Ms. Barbara Jackman, Chairman (Ontario).

**Thursday, October 1, 1987: (Issue no. 29)**

*From the Inter-Church Committee for Refugees:*

Mr. George Cram, Secretary, Primates' Fund For World Relief and Development,  
Anglican Church of Canada.

*From the Canadian Conference of Catholic Bishops:*

Ms. Nancy Nicholls, Executive Director, Catholic Immigration Bureau (Toronto).

*From the Department of Employment and Immigration:*

Mr. Raphaël Girard, Coordinator, Refugee Task Force;  
Mr. John Butt, Project Leader, Legislative Development, Refugee Task Force.

**Tuesday, October 6, 1987: (Issue no. 30)**

*From the Criminal Lawyers' Association:*

Mr. Paul D. Copeland, Vice-President.

**Wednesday, October 7, 1987: (Issue no. 31)**

*From the Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy:*  
Mr. Lorne Waldman.

**Thursday, October 8, 1987: (Issue no. 32)**

*From Osgoode Hall Law School:*  
Professor James Hathaway;  
Professor William H. Angus.

**Tuesday, October 13, 1987: (Issue no. 33)**

*From the University of Toronto:*  
Professor David Beatty.

*From York University:*  
Professor Marc Gold.

*From the University of Manitoba:*  
Professor Dale Gibson.

*From Dalhousie University:*  
Professor Wayne McKay.

**Thursday, October 15, 1987: (Issue no. 34)**

*From the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees:*  
Mrs. Fiorella Badiani;  
Mr. Job Van der Veen.

**Tuesday, October 20, 1987: (Issue no. 35)**

*From the Canadian Civil Liberties Association:*  
Mr. Alan Borovoy, General Counsel.

**Wednesday, October 21, 1987: (Issue no. 36)**

*From the International Air Transport Association:*  
Mr. Rodney Wallis, Director, Facilitation and Security;  
Mr. Eric Vincendon, Manager, Facilitation.

*From the Air Transport Association of Canada:*  
Mr. E. David Giles, Vice-President, Airport Operations.

**Thursday, October 22, 1987: (Issue no. 37)**

*From the Refugee Status Advisory Committee:*  
Mr. J.B. Stern, Chairman;  
Mr. Sergio Poggione, Acting Director of Operations;  
Mr. James Trottier, Legal Advisor, Liaison Officer, Department of External Affairs.



**Tuesday, October 27, 1987: (Issue no. 38)***From the Montreal Coalition:*

Ms. Rivka Augenfeld, President, "Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés";

Mr. Denis Racicot, Association of Immigration Lawyers;

Reverend Fay Wakeling, Committee to Aid Refugees, United Church of Canada;

Mr. Pierre Gouldberger, Committee to Aid Refugees.

**Wednesday, October 28, 1987: (Issue no. 39)***From Holy Blossom Temple:*

Rabbi W. Gunther Plaut.

**Thursday, October 29, 1987: (Issue no. 40)***From the Canadian Jewish Congress:*

Ms. Dorothy Reitman, National President;

Mr. Ian Kagedan, Assistant National Executive Director;

Mr. Herb Abrams, National Executive Director, Jewish Immigrant Aid Services of Canada;

Professor Fred Zemans, Chairman, Law and Social Action Committee.

**Tuesday, November 3, 1987: (Issue no. 41)***From Amnesty International:*

Mr. Michael Schelew, Spokesperson, Refugee Affairs;

Mr. Michael Bossin, Member, Refugee Co-ordination Group.

**Thursday, November 5, 1987: (Issue no. 42)***From B'nai Brith:*

Mr. David Matas, Senior Legal Counsel.

**Thursday, November 19, 1987: (Issue no. 43)***From the Department of Employment and Immigration:*

Mr. Raphaël Girard, Coordinator, Refugee Task Force;

Mr. John Butt, Project Leader, Legislative Development, Refugee Task Force.

**Tuesday, December 8, 1987: (Issue no. 44)**

The Honourable Benoît Bouchard, P.C., M.P., Minister of Employment and Immigration.

*From the Department of Employment and Immigration:*

Mr. Raphaël Girard, Coordinator, Refugee Task Force;

Mr. John Butt, Project Leader, Legislative Development, Refugee Task Force.

## MEMBERSHIP OF THE COMMITTEE

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	Lewis
Doyle	* MacEachen, P.C. (or Frith)
Fairbairn	* Murray, P.C. (or Doody)
Flynn, P.C.	Robertson
Grafstein	Spivak
Hébert	Stanbury

\* *ex officio* Members

*Note:* The Honourable Senators Bielish, Cochrane, Cogger, Gigantès, Haidasz, P.C., Hays, Hicks, Langlois, MacDonald (*Halifax*), Marchand, P.C., Marshall, Rossiter, Simard, Stollery, Tremblay and Wood also served on the Committee at various stages.

*Research Staff:*

*From the Research Branch, Library of Parliament:*

Ms. Katharine Dunkley, Research Officer, Law and Government Division;

Ms. Margaret Young, Research Officer, Law and Government Division.

Andrew N. Johnson

*Clerk of the Committee*

Le MARDI 15 décembre 1987

RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Votre comité auquel a été déféré le projet de loi C-84, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et apportant des modifications corrélatives au Code criminel, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 16 septembre 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les observations et les amendements suivants.



## PARTIE I

## AMENDEMENTS

Amendements	Notes explicatives
1. <i>Page 1, article 1:</i> Supprimer les lignes 24 et 25 et les remplacer par ce qui suit:	<b>Objet des modifications</b>
«c) de décourager ceux qui aident à l'introduction clandestine de personnes au Canada afin de minimi-»	Cet amendement remplacerait «introduction illégale» par «introduction clandestine». Les mots «introduction illégale» s'appliquent aux biens, et non aux personnes. Cette modification est conforme aux modifications concernant les infractions d'«aide et incitation», pour lesquelles le comité a recommandé que l'on vise avant tout les entrées clandestines. (Parag. 12)
2. <i>Pages 4 et 5, article 4:</i>	<b>Attestations de sécurité</b>
a) Supprimer les lignes 29 à 50, à la page 4, et les remplacer par ce qui suit:	Cet amendement garantit à quiconque le droit fondamental d'assister à l'exposé de ce qu'on lui reproche. Celui qui fait l'objet d'une attestation de sécurité pourrait ainsi assister à la présentation du dossier du gouvernement devant le juge, sauf si des raisons impératives exigeaient son exclusion. Ces raisons auraient trait à la sécurité nationale et à celle des personnes. Cette modification garantirait le respect du principe voulant qu'un accusé sache de quoi on l'accuse, et assurerait la conformité de cet aspect de la procédure avec les exigences de l'article 7 de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i> (la Charte). (Parag. 13-19)
«a) examiner dans les sept jours, à huis clos, les rapports détenus par le ministre et le solliciteur général en matière de sécurité ou de criminalité et entendre tout autre élément de preuve ou d'information présenté par ces derniers ou en leur nom; il peut, à la demande du ministre ou du solliciteur général, entendre tout ou partie de ces éléments de preuve ou d'information en l'absence de la personne nommée dans l'attestation et du conseil la représentant, lorsque, à son avis, la divulgation des éléments de preuve ou d'information porterait atteinte à la sécurité nationale ou à celle des personnes;	Si on lui permettait d'assister à une grande partie de l'exposé du gouvernement, il ne serait dès lors plus nécessaire de fournir à celui qui est nommé dans l'attestation un résumé écrit des faits présentés par le gouvernement. (Parag. 20)
b) déterminer aussitôt si la personne nommée dans l'attestation constitue un danger pour le public au Canada, et dans la négative, sous réserve des modalités qu'il estime indiquées, ordonner que la personne soit mise en liberté;»	Le nouvel alinéa b) permettrait au juge de la Cour fédérale d'examiner les motifs de détention de la personne nommée dans l'attestation de sécurité. On éviterait ainsi le caractère arbitraire de la détention en faisant en sorte que seules les personnes qui présentent un danger pour le public soient placées en détention. Cette disposition deviendrait ainsi conforme aux exigences de l'article 9 de la Charte. (Parag. 21-23)

3. *Page 5, article 4:* Supprimer les lignes 4 à 9 et les remplacer par ce qui suit:  

«d) déterminer si l'attestation remise par le ministre et le solliciteur général est raisonnable et, dans le cas contraire, l'annuler;»
  4. *Page 7, article 5:* Supprimer les lignes 15 à 19 et les remplacer par ce qui suit:  

«alinéas 19(1)c) ou j);  
b) soit est une personne qui a été déclarée coupa-»
  5. *Pages 8 et 9, article 8:*
    - a) Supprimer les lignes 12 à 27 à la page 8 et les remplacer par ce qui suit:  

«91.1 S'il estime, en se fondant sur des motifs valables, qu'un véhicule dans la mer territoriale ou les eaux intérieures du Canada amène au Canada une personne en contravention de la présente loi ou des règlements, le ministre peut ordonner que le véhicule soit escorté jusqu'au port de débarquement le plus proche, et l'ordre peut être exécuté en employant la force nécessaire.»
    - b) Supprimer les lignes 38 à 40 à la page 8.
    - c) Supprimer les lignes 3 à 7 à la page 9.
- Cet amendement permettrait de montrer clairement que l'examen de la Cour fédérale porte sur le bien-fondé de l'attestation de sécurité elle-même et pas simplement sur celui de la décision initiale de délivrer l'attestation. Il ferait en sorte que les arguments de l'intéressé soient pris en compte, conformément au principe de justice fondamentale garanti à l'article 7 de la Charte. (Parag. 24 et 25)
- Non-ouverture de la procédure du statut de réfugié aux personnes qui s'avèrent constituer un risque pour la sécurité**
- Cet amendement donnerait aux personnes qui s'avèrent constituer un risque pour la sécurité le droit de revendiquer le statut de réfugié. Les personnes reconnues coupables d'infractions criminelles graves et de crimes de guerre continueraient d'être exclues. De la sorte, le Canada se conformerait aux dispositions de la *Convention relative au statut des réfugiés* (la Convention) concernant des personnes exclues pour des raisons de sécurité. (Parag. 26-35)
- Refoulement de navires**
- Le pouvoir d'interdire à un navire d'entrer dans les eaux canadiennes ou de lui enjoindre de les quitter serait supprimé et l'amendement prévoit qu'il faudrait escorter le navire jusqu'à un port. La loi aurait un meilleur effet dissuasif sur les organisateurs de traversées illégales, puisque ceux-ci s'exposeraient à une sanction proportionnée. L'amendement permettrait par ailleurs au Canada de se conformer à ses engagements pris envers les réfugiés dans le cadre de la Convention, puisque les passagers seraient traités de la même manière que tous les autres requérants du statut de réfugié. En outre, il rendrait la loi conforme aux exigences de l'article 7 de la Charte. Le comité a remarqué que dans des rencontres internationales, le Canada avait incité d'autres pays à ne pas refouler les navires. (Parag. 36-47)
- Cet amendement fait suite à la suppression, ci-dessus, de la mention des «douze milles marins de la limite externe de la mer territoriale du Canada».
- Cet amendement supprime la définition de «Convention», rendue inutile puisque ce terme serait supprimé par l'amendement proposé au paragraphe a), ci-dessus.

6. *Pages 9 et 10, article 9:*

- a) Supprimer les lignes 18 à 27 à la page 9 et les remplacer par ce qui suit:

«95.1 Toute personne qui, sciemment:

- a) soit incite, aide ou encourage ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne à présenter une revendication du statut de réfugié manifestement injustifiée ou frauduleuse, ou organise ou tente d'organiser la présentation d'une telle revendication,
- b) soit amène ou tente d'amener quelqu'un au Canada clandestinement ou incite, aide ou encourage, ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager quelqu'un à entrer au Canada clandestinement, ou organise ou tente d'organiser son entrée clandestine,

commet une infraction et est passible:»

- b) Supprimer les lignes 38 à 45 à la page 9 et les lignes 1 à 4 à la page 10, et les remplacer par ce qui suit:

«95.2 Toute personne qui, sciemment:

- a) soit incite, aide ou encourage ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager un groupe de dix personnes ou plus à présenter une revendication du statut de réfugié manifestement injustifiée ou frauduleuse, ou organise ou tente d'organiser la présentation d'une telle revendication,
- b) soit amène ou tente d'amener au Canada clandestinement un groupe de dix personnes ou plus ou incite, aide ou encourage, ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager un tel groupe à entrer au Canada clandestinement, ou organise ou tente d'organiser leur entrée clandestine,

commet une infraction et est »

**Les infractions d'«aide et incitation»**

Cet amendement prévoit spécifiquement des poursuites au criminel contre ceux qui encouragent intentionnellement les fausses déclarations a) et à ceux qui aident à entrer clandestinement au Canada b).

Cet amendement répond aux préoccupations de nombreux témoins et permettrait aux organismes humanitaires de poursuivre leurs activités sans crainte de poursuite. Il prévoit clairement des sanctions pour ceux qui abusent du système en aidant délibérément des individus à revendiquer frauduleusement le statut de réfugiés ou en aidant des personnes à pénétrer illégalement au Canada. (Parag. 48-54)

Cet amendement vise les organisateurs de groupes d'une certaine importance, en les soumettant au régime proposé ci-dessus, c'est-à-dire que l'infraction prévue n'entraînerait des poursuites que contre ceux qui ont délibérément aidé ou incité à présenter une demande manifestement injustifiée ou frauduleuse, ou qui ont incité à entrer clandestinement au Canada. (Parag. 48-54)



7. *Page 10, article 9:* Insérer ce qui suit après la ligne 9:

«95.21 Il n'est engagé aucune poursuite pour une infraction prévue à l'article 95.1 ou à l'article 95.2 sans le consentement personnel par écrit du Procureur général du Canada.»

8. *Page 11, article 11:* Supprimer, dans la version anglaise, la ligne 39 et remplacer par ce qui suit:

«grounds to believe that there will be found»

9. *Page 12, article 11:* Supprimer les lignes 39 à 43 et les remplacer par ce qui suit:

«voirs visés au paragraphe (1) lorsque les conditions de délivrance d'un mandat sont réunies, mais que le délai nécessaire pour l'obtenir risquerait de mettre en danger des personnes.»

10. *Page 13, article 11:* Supprimer les lignes 1 à 6 et les remplacer par ce qui suit:

«(6) Lorsqu'un agent d'immigration ou un agent de la paix estime que les conditions de délivrance d'un mandat sont réunies conformément au paragraphe (1), mais qu'il lui est pratiquement impossible de comparaître personnellement devant un juge de paix, il peut présenter une information sous serment par téléphone ou par d'autres moyens de télécommunication au juge désigné à cette fin par le juge en chef de la cour provinciale compétente en la matière, et les dispositions de l'article 443.1 du *Code criminel*, adaptées aux circonstances, s'appliquent.»

Cet amendement établit une protection supplémentaire en exigeant le consentement personnel préalable, par écrit, du Procureur général du Canada pour toute poursuite en vertu des articles relatifs à l'«aide et incitation». (Para. 54)

### Perquisition, saisie et confiscation

Les amendements 9 à 13 visent à rendre conforme à l'article 8 de la Charte la formulation des articles concernant les perquisitions et les saisies. (Parag. 55-57)

Cet amendement limite le pouvoir de décerner un mandat de perquisition aux seuls cas où il existe des motifs raisonnables de croire que des éléments de preuve seront découverts. Il tient compte de la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Hunter c. Southam*, qui a rejeté la formule "des éléments de preuve peuvent être découverts". Des fonctionnaires du ministère ont accepté le principe de cet amendement. (Parag. 58-63)

Cet amendement restreint le pouvoir de perquisitionner sans mandat à des situations où la vie ou la sécurité des personnes est en jeu. On a jugé que les perquisitions sans mandat étaient à première vue abusives au sens de l'article 8 de la Charte, et qu'elles devraient être réservées à des circonstances très limitées. La prévention de la perte ou de la destruction d'éléments de preuve ne justifie pas que l'on porte atteinte à des droits garantis par la Charte. (Parag. 64-67)

Cet amendement permettrait l'utilisation des télémandats lorsqu'il est impossible de comparaître personnellement devant un juge pour obtenir un mandat. Cela permettrait aux agents de l'immigration ou aux policiers d'intervenir rapidement, tout en préservant les droits fondamentaux des citoyens et des étrangers qui se trouvent au Canada. (Parag. 67)

11. *Page 13, article 11*: Supprimer les lignes 7 à 15.

Les lignes supprimées auraient accordé des pouvoirs très vastes aux agents d'immigration et aux policiers, qui auraient pu briser portes, fenêtres, serrures, etc. en recherchant des véhicules ou des éléments de preuves, comme ils peuvent le faire, par exemple, en vertu de la *Loi sur les stupéfiants* et de la *Loi sur les douanes*. De tels pouvoirs sont excessifs dans le domaine de l'immigration. (Parag. 68)

12. *Page 13, article 11*: Insérer ce qui suit après la ligne 6:

«(7)Le mandat décerné en vertu du paragraphe (1) doit être exécuté de jour, à moins que le juge de paix ne précise dans le mandat qu'il peut être exécuté de nuit.»

Cet amendement assurerait une garantie supplémentaire de respect du droit d'être à l'abri des perquisitions et des saisies abusives qui est prévu à l'article 8 de la Charte; il exige en effet que les mandats soient exécutés de jour, à moins de motifs valables. (Parag. 69)

13. *Pages 20, 21 et 22, article 12*:

- a) Supprimer les lignes 45 à 47 à la page 20 et les remplacer par ce qui suit:

«une période d'au plus quarante-huit heures à compter du début de la détention de la personne aux termes de la présente loi.»

#### **Détention pour des raisons d'identification ou de sécurité**

Ces modifications rendraient les dispositions relatives à la détention conforme à la pratique existante et aux garanties des articles 7, 9 et 10 de la Charte en prévoyant un examen indépendant des motifs de la détention dans les quarante-huit heures et, par la suite, hebdomadairement, si la détention est prolongée. (Parag. 70-84)

- b) Supprimer les lignes 1 à 21 à la page 21 et les remplacer par ce qui suit:

«(2)à l'expiration de la période visée au paragraphe (1), la personne doit être amenée devant un arbitre, qui peut ordonner:

L'amendement proposé au paragraphe a) dispose que les nouveaux venus pourraient être détenus jusqu'à 48 heures pour le motif que leur identité n'a pas été établie ou qu'il y a des raisons de soupçonner qu'ils menacent la sécurité publique. (Parag. 85)

a) sa mise en liberté, sous réserve des modalités qu'il juge indiquées dans les circonstances, y compris le versement d'un cautionnement ou le dépôt d'une garantie de bonne exécution;

En vertu de l'amendement proposé au paragraphe b), la détention de nouveaux venus pourrait être prolongée après examen par l'arbitre indépendant, pour ces deux motifs ou pour les motifs déjà prévus dans la *Loi sur l'immigration de 1976* (qu'ils constituent un danger pour le public ou qu'ils ne se présenteraient pas dans le cadre des procédures d'immigration). Ils pourraient aussi être remis en liberté. (Parag. 85)

b) la prolongation de la détention si, à son avis,

(i) soit l'identité de la personne n'a pas encore été établie;

Le mécanisme de l'attestation ministérielle est éliminé vu que le gouvernement serait appelé à établir les motifs de la détention dans le cadre de l'examen confié à l'arbitre.

(ii) soit il y a des raisons de soupçonner que la personne puisse faire partie d'une catégorie non admissible visée à l'un des alinéas 19(1e), f), g) ou j);

(iii) soit la personne constitue un danger pour le public;

(iv) soit la personne, autrement, ne se présenterait pas à l'examen ou à l'enquête ou en vue de son renvoi du Canada.»

- c) Supprimer les lignes 22 à 44 à la page 21 et les remplacer par ce qui suit:

«(3) Lorsqu'une personne est détenue en vertu du paragraphe (2), elle doit être amenée par la suite devant un arbitre au moins une fois tous les sept jours et, à chacune de ces occasions, les motifs de son maintien en détention doivent être examinés.»

- d) Supprimer les lignes 45 à 47 à la page 21 et les lignes 1 à 16 à la page 22, et les remplacer par ce qui suit:

«(4) L'arbitre qui effectue l'examen prévu au paragraphe (3), s'il n'est pas convaincu que le ministre fait des efforts valables pour enquêter sur les questions visées aux sous-alinéas (2)b)(i) ou (ii), doit prendre les mesures qui s'imposent aux termes du paragraphes (2).»

- e) Ajouter, immédiatement après la ligne 31 à la page 22, ce qui suit:

«(9) toute personne détenue en vertu du présent article doit être informée de son droit d'avoir recours à l'assistance d'un avocat, et il doit lui être donné la possibilité d'obtenir cette assistance.»

Cet amendement prévoit un examen hebdomadaire de la détention.

Si, au cours de l'examen hebdomadaire, l'arbitre n'est pas convaincu que les fonctionnaires enquêtent normalement sur le cas, il peut ordonner la mise en liberté de la personne détenue. On oblige ainsi le gouvernement à mener ses enquêtes avec diligence. (Parag. 85)

Cet amendement exige que les fonctionnaires informent les personnes détenues de leur droit de retenir les services d'un avocat et qu'ils leur permettent d'obtenir cette aide. (Parag. 85)



## PARTIE II

## OBSERVATIONS

---

1. Le projet de loi C-84 a été déposé au Parlement à l'été de 1987 en réponse apparente à l'arrivée en bateau de 174 personnes réclamant le statut de réfugié en Nouvelle-Écosse. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, l'hon. Benoît Bouchard, a rappelé l'importance de ce projet de loi pour mettre un terme aux agissements de ceux qui contournent la politique du Canada en matière d'immigration et de réfugiés. Comparaisant devant le comité le 8 décembre 1987, le ministre a soutenu que l'adoption de ce projet de loi était nécessaire pour « permettre au Canada de contrôler les abus prémédités à l'endroit de la législation canadienne en matière d'immigration, de décourager l'introduction illégale au Canada de personnes qui mettent en danger des vies humaines et de répondre à certaines préoccupations en matière de sécurité. » Ces mesures sont nécessaires même en tenant compte d'un autre projet de loi, le C-55, que le Parlement étudie en ce moment, et qui réformerait le processus de reconnaissance du statut de réfugié.

2. Le Parlement a été rappelé le 10 août pour étudier ce projet de loi qui a été adopté par la Chambre des communes et a été renvoyé au Sénat en septembre. Depuis que notre comité a commencé son étude, plus de 400 personnes individuelles et organismes ont envoyé des observations écrites et beaucoup d'autres ont exprimé le désir de comparaître devant le Comité. Nous avons recueilli la déposition de 37 témoins qui nous ont donné une bonne vue d'ensemble des divers aspects de ce dossier.

3. Parmi les témoins on retrouve des représentants de communautés religieuses et de groupements humanitaires de toutes les régions, de l'Association du barreau canadien (section du droit relatif à l'immigration) et de la *Criminal Lawyers' Association*, ainsi que des professeurs de droit constitutionnel et de droit international, des spécialistes des libertés civiles et des simples citoyens. Ils ont défendu leurs points de vue avec vigueur et ont presque tous reconnu la nécessité d'apporter d'importantes modifications à pratiquement tous les articles du projet de loi. Seul le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et ses fonctionnaires se sont prononcés en faveur du texte législatif. On

a également dit au comité que plusieurs dispositions violent ou affaiblissent l'engagement que le Canada a pris de défendre les droits de la personne et de protéger les réfugiés à l'échelle internationale.

4. Le comité sait qu'il lui faut aborder les questions constitutionnelles avec beaucoup de prudence. Il a longuement réfléchi à son rôle de législateur depuis que la Charte fait partie du droit canadien et maintenant que les lois du Parlement qui n'y sont pas conformes seront jugées nulles et sans effet. Après avoir examiné tous les témoignages, le comité estime que, lorsque des passages d'un projet de loi tel qu'il est présenté risquent d'être jugés inconstitutionnels, nous devons, en tant que législateurs, recommander des modifications.

5. Les tribunaux eux-mêmes nous appuient sur ce point. Dans l'arrêt *Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights* (1984), 10 D.L.R. (4<sup>e</sup>), 491 à la p. 547, la Cour d'appel de l'Ontario écrit:

6. Le pouvoir judiciaire n'est pas le seul gardien des droits constitutionnels des Canadiens. Le Parlement et les assemblées législatives provinciales sont également chargées de veiller au respect des droits conférés par la Charte.

7. Une opinion semblable a été exprimée par le juge Dickson qui, au nom de la Cour suprême du Canada, déclarait dans l'arrêt *Hunter c. Southam* [1984] 2 R.C.S. 145 - 170:

8. Il incombe à la législature d'adopter des lois qui contiennent les garanties appropriées permettant de satisfaire aux exigences de la constitution. Il n'appartient pas aux tribunaux d'ajouter les détails qui rendent constitutionnelles les lacunes législatives.

9. Le comité partage ce point de vue sur sa responsabilité. Celle-ci consiste, et c'est un minimum, à recommander qu'un projet de loi soit modifié s'il y a des raisons de croire que, sous sa forme actuelle, il violerait la charte.

10. Tous les témoins reconnaissent que l'abus de nos lois sur l'immigration doit cesser. Mais il faut bien se rappeler que les mesures draconiennes prévues dans ce projet de loi ne toucheraient pas seulement ceux qui abusent du système mis en place pour les réfugiés. En effet, elles s'appliqueraient également à toute personne qui se présente aux frontières sans les documents requis, qu'elle agisse de façon frauduleuse ou fuie la persécution et le danger. Cette personne pourrait être détenue un mois sans que son cas fasse l'objet d'un examen impartial. Si elle s'était engagée dans la résistance au gouvernement du pays qu'elle a fui, elle pourrait être détenue plus longtemps et classée comme présentant une menace pour la sécurité. Les Canadiens qui aideraient des personnes arrivant au Canada sans les documents requis seraient passibles de poursuites, y compris ceux qui font oeuvre

humanitaire en s'occupant des réfugiés, domaine où le Canada a pourtant acquis une solide réputation internationale.

11. Le projet de loi C-84 accorderait d'importants nouveaux pouvoirs au ministre et aux agents d'immigration. Nous y reviendrons un peu plus loin dans le présent rapport et fournirons aussi les raisons justifiant les amendements proposés par le comité. Chacun de ceux-ci a au moins été approuvé par une majorité des membres du comité.

## OBJET DES MODIFICATIONS

12. Le premier amendement concerne l'article sur l'objet des modifications. En étudiant les articles suivants du projet de loi, le comité a conclu que l'expression «introduction illégale» renvoie à l'importation illégale de biens et non aux personnes. L'amendement 1 du comité recommande donc que l'article relatif à l'objet des modifications soit modifié de manière à renvoyer au fait d'aider des personnes à entrer au Canada clandestinement plutôt que par introduction illégale.

## ATTESTATIONS DE SÉCURITÉ

13. Le comité est conscient de la nécessité de protéger le Canada contre ce qui menace sa sécurité nationale. Il reconnaît que nos lois sur l'immigration doivent prévoir un processus qui permette d'expulser des résidents permanents et des visiteurs qui sont un danger pour la sécurité publique.

14. C'est en 1984 qu'a été institué le système actuel suivant lequel le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité (CSRS) fait enquête sur un rapport du ministre de l'Emploi et de l'Immigration et du solliciteur général établissant qu'un résident permanent ou un visiteur représente un danger pour la sécurité nationale. Le CSRS formule ensuite une recommandation au gouverneur en conseil, qui peut ordonner au ministre de délivrer une attestation de sécurité.

15. Aux termes du projet de loi C-84, l'enquête du CSRS serait maintenue pour les résidents permanents, tandis que pour tous les autres (y compris ceux qui demandent le statut de réfugié), le ministre et le solliciteur général établiraient conjointement une attestation qui serait ensuite examinée par le juge en chef de la Cour fédérale ou par un juge désigné.

16. La plupart des témoins ont soutenu devant le comité que cette modification ne serait pas judicieuse, compte tenu des connaissances spécialisées du CSRS. En soumettant une même question à deux série d'examins on risque d'adopter des points de vue divergents et de prendre des décisions contradictoires. On a fait valoir qu'il serait injuste de traiter des cas similaires de deux manières



différentes et qu'on contreviendrait ainsi à l'article 7 de la Charte en donnant moins de garanties aux résidents non permanents qu'aux résidents permanents sur le plan de la procédure. La nécessité de la modification considérée est d'autant moins claire que le CSRS n'a pas eu à faire enquête sur un seul cas de réfugié comme tel depuis sa création.

17. Par contre, des représentants du gouvernement nous ont dit que le processus actuel est trop lourd et trop lent. Le comité respecte la décision prise par le gouvernement dans le projet de loi C-84 de confier à la Cour fédérale le contrôle des questions de sécurité relatives à des résidents non permanents. Toutefois, il propose que la procédure de la Cour fédérale subisse trois modifications qui, à son avis, sont essentielles pour la rendre conforme à la Charte.

18. Le projet de loi C-84 stipule que le juge de la Cour fédérale qui examinerait les rapports en matière de sécurité ou de criminalité sur lesquels l'attestation est basée doit exclure l'intéressé de l'audience lorsque le gouvernement fait l'exposé des faits, si le ministre ou le solliciteur général le demande. Aucun critère n'est prévu en matière d'exclusion et aucun pouvoir discrétionnaire n'est accordé au juge. Du fait de cette exclusion, il serait donc impossible de procéder à un contre-interrogatoire, et la personne nommée dans l'attestation pourrait être insuffisamment informée de ce qu'on retient contre elle. Ce sont pourtant deux aspects essentiels de toute procédure équitable.

19. Priver quelqu'un du droit fondamental d'entendre tous les faits retenus contre lui est une violation de l'article 7 de la Charte: «Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale». Seules des raisons impératives peuvent justifier la violation de cet article. Le comité reconnaît que l'exclusion peut être légitime lorsque les éléments de preuve concernent la sécurité nationale ou que la divulgation des sources d'information pourrait menacer la vie de quelqu'un. Mais de nombreux témoins ont soutenu qu'il est exagéré de conférer un pouvoir général d'exclusion au ministre ou au solliciteur général. Le Comité propose par conséquent dans son amendement 2(a) que le droit d'exclure une personne de l'audience devrait ressortir au juge président, solution comparable à celle adoptée par le CSRS pour le moment. Cette modification garantirait la conformité à l'article 7 de la Charte.

20. Si cette modification est apportée, il ne serait plus nécessaire de fournir à l'intéressé un résumé des éléments d'information recueillis par le gouvernement. La disposition, qui prévoyait clairement son exclusion, deviendrait donc inutile puisque l'intéressé peut être présent.

21. Le projet de loi C-84 rendrait la détention obligatoire pour tous les résidents non permanents faisant l'objet d'une attestation de sécurité, qu'ils représentent ou non un danger pour la

sécurité publique et indépendamment du sexe, de l'âge ou de la condition physique. Actuellement, la détention est régie par l'article 104 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, qui autorise à détenir ceux qui représentent un danger pour le public ou qui ne se présenteraient pas à l'enquête. Cette décision est prise par un arbitre indépendant et est régulièrement réexaminée.

22. Bon nombre de témoins ont fait remarquer que la détention obligatoire, quelles qu'en soient les circonstances, est arbitraire et probablement contraire à l'article 9 de la Charte, qui précise: «Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires». Même si le projet de loi C-84 exigeait du juge de la Cour fédérale qu'il commence l'audience dans les sept jours, le temps qu'il lui faudrait pour prendre une décision finale pourrait être tout à fait imprévisible et serait sans aucun doute assez long dans certains cas.

23. Le gouvernement quant à lui trouve le système actuel insatisfaisant. Des fonctionnaires ont expliqué que, dans bien des cas, pour des raisons de sécurité, il est impossible de donner aux arbitres des motifs justifiant la détention, de sorte que des personnes qui pourraient constituer un danger y échappent. Toutefois, bien qu'il reconnaisse le problème, le comité préconiserait une solution moins radicale. Il propose dans la modification 2(b) que le juge de la Cour fédérale, qui, contrairement à l'arbitre, non seulement est autorisé à entendre tous les éléments de preuve, mais y est astreint, examine les motifs de détention dès le début de l'audition. L'examen devant commencer dans les sept jours, la période de détention arbitraire obligatoire serait ainsi grandement réduite.

24. Le projet de loi C-84 obligerait le juge à examiner les raisons pour lesquelles une attestation de sécurité a été délivrée et à «déterminer si la décision du ministre et du solliciteur général de signer et de remettre l'attestation était raisonnable, compte tenu des éléments d'information à leur disposition, et, dans le cas contraire, [à] annuler l'attestation» (souligné par nous). Des témoins ont fait valoir que ce qui avait pu paraître raisonnable, selon les éléments d'information dont disposaient le ministre et le solliciteur général lorsqu'ils avaient délivré l'attestation, pourrait sembler injustifié au juge après l'audition des témoins et de la déposition de la personne nommée dans l'attestation. Il semblerait insensé d'autoriser le juge à examiner tous les éléments de preuve et de lui demander ensuite de rendre une décision en ne se fondant que sur une partie d'entre eux.

25. Le comité partage l'avis des témoins sur ce point et se sent appuyé par les représentants du gouvernement qui ont eux-mêmes admis qu'une modification du libellé du projet de loi n'en modifierait pas le principe. L'amendement 3 ne fait que préciser que la Cour fédérale tiendrait compte

du caractère raisonnable de l'attestation de sécurité elle-même et pas seulement du caractère raisonnable de la décision initiale du ministre et du solliciteur général.

## **NON-OUVERTURE DE LA PROCÉDURE DU STATUT DE RÉFUGIÉ AUX PERSONNES QUI S'AVÈRENT CONSTITUER UN RISQUE POUR LA SÉCURITÉ**

26. Le projet de loi C-84 dispose que les personnes qui présentent un risque pour la sécurité ou dont on a attesté qu'elles constituaient un danger pour le public au Canada en raison d'activités criminelles, ou des crimes de guerre ne seraient pas autorisées à présenter une demande de statut de réfugié. À l'heure actuelle, elles y sont autorisées et, si elles obtiennent gain de cause, une décision doit alors être prise au sujet de leur expulsion.

27. Nous ne sommes pas tenus en vertu de nos engagements internationaux de protéger tous ceux qui se sont vu reconnaître le statut de réfugié. L'article 32 de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés* nous autorise à expulser des réfugiés pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. Le paragraphe (3) stipule par contre que nous devrions accorder aux intéressés un délai raisonnable pour leur permettre de chercher à se faire admettre légalement ailleurs. Un autre pays serait peut-être prêt à accueillir un réfugié au sens de la Convention dans ces circonstances, mais une personne qui serait expulsée sans qu'on ait établi si elle était un réfugié au sens de la Convention aurait de la difficulté à défendre sa cause devant cet autre pays ou devant le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR), dont les représentants ont dit au comité qu'ils peuvent en pareil cas prêter assistance aux réfugiés, mais seulement après qu'une décision a été prise sur leur statut.

28. Des témoins ont fait valoir au comité que la décision sur le statut de réfugié devrait être prise avant celle qui entraînerait l'expulsion, comme c'est le cas à l'heure actuelle, nous dit-on, dans tous les pays occidentaux à l'exception de la Belgique. Il n'y a pas d'autre manière d'apprécier la gravité des risques que la personne représente pour le Canada par rapport aux conséquences de son retour dans le pays où elle est persécutée.

29. Constitutionnellement, il y a des raisons valides de croire qu'en obligeant une personne à retourner dans un pays où elle craint d'être persécutée, on violerait l'article 12 de la Charte en vertu duquel «chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités». La Commission européenne des droits de l'homme s'est prononcée en faveur de l'individu en se fondant sur l'article 3 de la *Convention européenne des droits de l'homme* qui précise que «nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants». Un expert en droit constitutionnel a soutenu que le fait d'exclure ces personnes du processus de reconnaissance du statut



de réfugié enfreint également l'article 7 de la Charte. Amnistie internationale a souligné qu'en renvoyant quelqu'un dans un pays où il risque d'être torturé, on contreviendrait clairement à l'article 3 de la *Convention de l'ONU contre la torture*, dont le Canada est signataire.

30. Le comité se préoccupe également qu'une bonne partie des renseignements sur lesquels serait fondée l'expulsion ne soient pas valables ou soient même controuvés puisqu'ils viendraient du pays d'origine de l'intéressé et viseraient peut-être à discréditer les dissidents. Les témoins ont déclaré qu'il arrivait même que ce genre de «preuves» aide en fait à établir qu'une personne est un véritable réfugié. En outre, il semble que bien peu de réfugiés présentent réellement des risques pour la sécurité. Comme il a été indiqué plus haut, le CSRS n'a pas eu, depuis sa création, à examiner un seul cas de réfugié.

31. Le président du Comité consultatif du statut des réfugiés (CCSR) a aussi signalé que certains des motifs de sécurité invoqués pour l'exclusion sont très subjectifs et pourraient s'appliquer de façon très inattendue:

32. Quand nous parlons de protéger nos frontières et les citoyens canadiens, je crois que nous pensons presque tous aux attaques de terroristes ou à ceux qui viennent ici pour commettre des actes de violence ou des agressions ou encore se livrer à la subversion contre l'État.

33. Cependant, cet article vise aussi une catégorie de personnes qui, comme le dit la loi, «travaille ou incite au renversement d'un gouvernement par la force». C'est une partie très subjective de la loi. Il s'agit de personnes qui n'ont été condamnées pour aucun crime et ne sont pas nécessairement des terroristes. Cette description peut viser des journalistes, des parlementaires, des travailleurs sociaux ou des universitaires. Elle pourrait viser tous ceux qui estiment que la force est le seul moyen de renverser un gouvernement tyrannique. Par exemple, elle viserait sûrement les membres de l'ANC et ceux qui défendent les Contras ou qui cherchent à renverser le gouvernement du Nicaragua par la force. Cette définition permettrait de refuser l'entrée au Canada à des personnes comme Nelson Mandela qui est incarcéré parce qu'il ne renoncerait pas à la force pour renverser une dictature.

34. Tout comme le HCNU, le président du CCSR a souligné à quel point il est important de réinstaller dans un pays tiers ceux qui sont expulsés.

35. Pour toutes ces raisons, le comité propose dans l'amendement 4 que la procédure de reconnaissance du statut ne devrait jamais être refusée pour des raisons de sécurité. En revanche, elle devrait toujours l'être aux criminels de guerre et aux individus condamnés pour un délit grave.

## REFOULEMENT DE NAVIRES

36. Le projet de loi C-84 autoriserait le ministre - ou une personne désignée par lui - à ordonner à un navire de quitter les eaux canadiennes ou de ne pas y pénétrer, s'il est fondé de croire que ce navire amène des personnes au Canada en contravention de la loi ou de la réglementation. Le ministre est tenu de «tenir compte de la sécurité du véhicule et de ses passagers ainsi que de la Convention».

37. En comparaisant devant le Comité le 8 décembre, le ministre a déclaré qu'un navire ne serait refoulé que si le gouvernement avait la certitude absolue que les passagers à son bord n'étaient pas des réfugiés, mais il a souligné que le projet de loi signifiait clairement au reste du monde que le Canada ne tolérerait pas qu'on abuse de sa loi. Par contre, des témoins ont indiqué que, dans l'histoire récente du Canada, seulement deux navires chargés de personnes réclamant le statut de réfugié, c'est-à-dire moins de 400 personnes, étaient arrivés au Canada. La très grande majorité de ceux qui cherchent à contourner le système de reconnaissance du statut de réfugié depuis quelques années sont des gens qui sont arrivés par avion et, ce qui est encore plus important, qui étaient munis des documents nécessaires.

38. Des témoins ont présenté divers arguments contre le refoulement des navires, arguments qui font appel à la logique, aux obligations internationales du Canada et à la Charte. Du point de vue du sens commun, le refoulement d'un navire n'aurait pas grand effet dissuasif sur ceux qui organisent des opérations visant à transporter des personnes au Canada en contravention de notre législation. Pour ces organisateurs, ce refoulement équivaldrait à une absence totale de sanction. Si l'on veut intervenir pour les dissuader, mieux vaudrait que les responsables soient appréhendés, condamnés à une amende ou à une peine d'emprisonnement et qu'ils soient privés de leur navire. Certains témoins craignent pour la vie des passagers si le capitaine, contraint de quitter les eaux territoriales canadiennes, décide de les abandonner en mer.

39. D'un point de vue international, on voit mal comment le Canada pourrait se conformer à ses obligations dans une telle situation, alors même que le projet de loi C-84 précise que les interventions prévues doivent être conformes à la *Convention relative au statut des réfugiés*. Des représentants du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ont évoqué les conséquences du renvoi à la Convention dans le projet de loi:

40. La référence à la Convention signifie que l'on ne peut faire faire demi-tour à un navire avant d'avoir pu obtenir de la part du pays d'où viennent les intéressés des garanties qui leur permettent de retourner dans ce pays, déjà reconnu comme un pays sûr. Il n'est pas possible de décider sur-le-champ de

renvoyer tel navire. Il faut obtenir des garanties afin que le navire puisse se rendre dans un pays où les intéressés ne seront pas persécutés.

41. Ils ont également souligné qu'on risquait de renvoyer un navire vers une destination inconnue:

42. La version modifiée par la Chambre des communes oblige le ministre à tenir compte de la Convention dont le Canada est signataire. En droit international, cela signifie que vous ne pouvez renvoyer vers une destination inconnue quelqu'un qui affirme être réfugié. On peut le faire après avoir constaté qu'il n'est pas réfugié, mais pas avant.

43. Il se pourrait aussi que le fait de refouler un navire, sans entendre les personnes à son bord qui pourraient réclamer le statut de réfugié, contrevienne à l'article 7 de la Charte, puisque ces personnes seraient privées d'audience. Des témoins représentant le ministère ont indiqué qu'à leur avis les droits prévus dans la Charte s'appliquent au point d'entrée, et non pas en mer, mais cette question est toujours en suspens et le comité n'est pas convaincu que les droits prévus dans la Charte ne s'appliquent pas à toutes les mesures prises en vertu des lois canadiennes.

44. Dans l'arrêt *Singh et autres et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, la Cour suprême du Canada a considéré que la protection de la Charte s'étendait à «tout être humain qui se trouve au Canada et qui, de ce fait, est assujetti à la loi canadienne» (p. 202). Grâce à cette décision, les requérants du statut de réfugié peuvent invoquer la Charte et, dans ce contexte, l'article 7 exige qu'on leur accorde une audience avant qu'ils puissent, le cas échéant, être renvoyés vers le pays où ils craignent la persécution.

45. Dans l'affaire *Singh*, la Cour n'avait manifestement pas à se prononcer sur la situation d'un requérant qui n'a pas encore débarqué au Canada et qui se trouve dans les eaux territoriales canadiennes. Pourtant, les mots «assujetti à la loi canadienne» devraient s'appliquer, semble-t-il, aux requérants qui se trouvent toujours au large des côtes canadiennes, dès lors que le gouvernement intervient en vertu d'une loi canadienne. S'il faut en croire cette analyse, chaque personne devrait avoir droit à une audience avant de pouvoir être éventuellement renvoyée vers un pays où elle craint d'être persécutée. L'audience ne serait pas obligatoire avant le renvoi vers un pays tiers, mais comme l'ont indiqué des témoins du ministère, le ministre ne peut avoir l'assurance qu'un navire refoulé retournera au port d'où il est parti, à moins que ce navire ne soit escorté par la Marine canadienne ou que des agents du ministre ne montent à son bord.

46. Des témoins ont rappelé au comité l'exemple que le Canada a donné au reste du monde en 1979 et en 1980 lorsqu'il a demandé aux pays du sud-est asiatique de ne pas refouler les bateaux de réfugiés. D'autres lui ont également rappelé la tragique odyssée du Saint-Louis en 1939. Le Canada



n'a pas été le seul, mais il a été le dernier pays à refouler des personnes dont la mort subséquente continue de marquer douloureusement la conscience canadienne.

47. Le comité en est venu à la conclusion qu'il ne faudrait pas refouler les navires, mais les amener au port. L'amendement 5 s'inspire de cette idée. La meilleure façon de dissuader les organisateurs de traversées illégales est de les punir immédiatement et sans exception. La seule façon de traiter les passagers qui réclament le statut de réfugié est d'appliquer avec rapidité et équité les lois sur les demandeurs de statut de réfugié, qu'ils arrivent par avion, par la route ou par bateau. Les personnes dont la demande est rejetée devraient être renvoyées sans délai vers leur pays d'origine. C'est la seule façon d'avoir un effet dissuasif sur d'autres contrevenants.

## AIDE ET INCITATION

48. Le projet de loi crée des infractions assorties de lourdes peines pour toute personne qui, sciemment, incite, aide ou encourage ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne à s'introduire au Canada sans papiers valides. Des témoins ont vigoureusement critiqué les dispositions concernant l'aide et l'incitation, qui préoccupent aussi beaucoup un grand nombre de Canadiens, en particulier ceux qui s'occupent de réfugiés. Des juristes, des organisations religieuses et des organismes de réfugiés ont affirmé que ces dispositions allaient criminaliser le travail humanitaire. Une personne qui en aide une autre à venir au Canada sans papiers valides commet une infraction. Or, des témoins ont fait remarquer que, souvent, des réfugiés authentiques arrivent au Canada sans papiers, sans passeport ou sans titre de voyage, alors que nombreux sont ceux qui présentent une demande non fondée et qui ont tous les papiers nécessaires. Ils ont affirmé qu'une personne véritablement menacée dans son pays court un risque considérable du seul fait de demander un visa dans un consulat canadien. Le travail des groupes religieux et des organismes qui s'occupent de réfugiés consiste bien souvent à conseiller des personnes menacées sur la façon de se rendre au Canada et sur les démarches à entreprendre pour présenter une demande de statut de réfugié à leur arrivée. Compte tenu de sa portée, la disposition en cause semble viser de telles activités, auxquelles les groupes humanitaires vont devoir renoncer s'ils ne veulent pas contrevenir à la loi.

49. On s'est demandé devant le comité si les infractions touchant l'aide et l'incitation étaient nouvelles ou si elles faisaient déjà partie de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Des représentants du gouvernement ont affirmé qu'il ne s'agit pas d'infractions nouvelles; seules les peines sont plus sévères. Du point de vue du gouvernement, les Églises et groupes humanitaires peuvent maintenant être poursuivis s'ils font venir au Canada des personnes n'ayant pas les documents requis en application simultanée de l'alinéa 95*m*), de l'article 99 et du paragraphe 9(1) de la loi. D'autres

témoins ont au contraire soutenu qu'aucune infraction n'est prévue à ce chapitre pour le moment ou que la situation juridique est floue.

50. En réponse aux craintes des représentants des Églises, le ministre a donné l'assurance que le projet de loi ne visait pas leur travail et qu'ils ne seraient pas poursuivis. Le 8 décembre, le ministre a affirmé au comité: «Ceux qui aident des réfugiés qui ne sont pas munis de pièces d'identité à franchir les étapes du système ne sont pas davantage menacés par ce projet de loi que par la loi actuelle» Il a ajouté que lorsque les rédacteurs du gouvernement avaient cherché à préciser cette disposition, des échappatoires étaient apparues.

51. Des avocats et des professeurs de droit qui ont comparu devant le comité ont contesté la déclaration d'intention du ministre. À leur avis, il est essentiel, en droit, de considérer le libellé et les effets d'une loi, et non pas l'intention des personnes qui présentent le projet de loi ou de celles qui sont chargées de son application. Certains, considérant que le gouvernement ne poursuivrait pas les organismes des Églises, ont contesté l'adoption d'une loi qui était destinée à ne pas être appliquée. D'autres enfin ont fait valoir que la législation devrait viser de façon beaucoup plus précise les abus auxquels le projet de loi est censé remédier.

52. Vu les graves inquiétudes que cette partie du projet de loi suscite, le comité propose l'amendement 6 pour s'assurer que deux catégories d'activités constituent cette infraction. La loi devrait d'abord viser ceux qui encouragent des étrangers à venir au Canada et à présenter une demande de statut de réfugié tout en sachant que ceux-ci se trouveront dans une fausse situation. L'infraction prévue dans le projet de loi à l'égard de «l'incitation à faire une fausse déclaration» répond déjà au problème de ceux qui organisent l'entrée au Canada ou qui conseillent aux requérants de faire des déclarations fausses ou trompeuses pour obtenir le statut de réfugié. Cette infraction ne vise toutefois pas ceux qui encouragent de nouveaux arrivants à présenter une demande non fondée sans toutefois leur conseiller de mentir. Le requérant fait alors une demande, mais il ne présente pas d'éléments d'information à l'appui.

53. La seconde activité qui devrait être punissable est l'introduction clandestine d'étrangers au Canada. Le comité recommande à cet égard de prévoir une infraction consistant à «aider ou encourager» quelqu'un à entrer au Canada clandestinement. La notion de clandestinité décrit mieux la nature de l'infraction que celle d'«introduction illégale», plus indiquée dans le cas de marchandises. Le comité a déjà recommandé dans l'amendement 1 que l'alinéa c) de l'article relatif à l'objet du projet de loi soit modifié de manière à ce qu'il y soit fait mention d'introduction «clandestine» plutôt qu'illégale.

54. Lors de sa comparution le 8 décembre, le ministre a laissé entendre qu'une sauvegarde pourrait être ajoutée pour apaiser les craintes de ceux qui craignent une poursuite aux termes de cet article; il suffirait d'exiger que le procureur général du Canada autorise une poursuite de ce genre. L'amendement 7 propose cette modification.

## PERQUISITION, SAISIE ET CONFISCATION

55. Le projet de loi C-84 prévoit de vastes pouvoirs en matière de perquisition, de saisie et de confiscation ainsi qu'une procédure de restitution des biens saisis. L'agent d'immigration ou l'agent de la paix ne peut exercer ces pouvoirs que si de nouvelles infractions ont été commises consistant à faciliter ou à encourager l'entrée au Canada de groupes de plus de dix personnes non munies des documents requis et à débarquer des personnes en mer. Il est alors habilité à saisir les véhicules à titre de confiscation ainsi que tout objet pouvant servir de preuve; ces pouvoirs sont semblables à ceux que la *Loi sur les douanes* confère aux agents des douanes.

56. Les agents d'immigration ont le pouvoir d'arrêter ou de détenir toute personne au Canada ou de l'en expulser, mais n'ont pas le droit de rechercher ou de saisir un véhicule ou des preuves. Le projet de loi C-84 est innovateur au chapitre des arrivées irrégulières et des demandes abusives du statut de réfugié. Pour mettre en oeuvre de nouvelles mesures de prévention des abus, le gouvernement a jugé nécessaire d'attribuer dans le projet de loi C-84 les pouvoirs de perquisition, de saisie et de confiscation aux agents d'immigration.

57. On a demandé au comité si ces pouvoirs supplémentaires étaient nécessaires et, dans l'affirmative, quelle devrait en être la portée. De nombreux témoins ont demandé que ces dispositions soient simplement supprimées, faisant valoir que les pouvoirs de perquisition et de saisie prévus dans la *Loi sur les douanes* et dans le *Code criminel* étaient suffisants. D'autres ont réclamé des modifications prévoyant un minimum de garanties en matière de procédure de manière à respecter la Charte. Le comité a conclu que ces modifications sont possibles.

58. En l'état actuel du projet de loi, un mandat de perquisition pourrait être décerné lorsqu'un juge de paix est convaincu «qu'il existe des motifs valables de croire à la présence» de véhicules, d'objets ou de documents en rapport avec la perpétration d'infractions consistant à organiser l'entrée d'un groupe de dix personnes ou plus ou à débarquer des personnes en mer.

59. Cette disposition semble constitutionnellement défectueuse, car elle ne répond pas aux normes minimales prévues à l'article 8 de la Charte: «Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives». Ces normes ont été fixées par une décision



unanime de la Cour suprême dans l'arrêt *Hunter c. Southam* [1984] 2 RCS 145. Elle a déclaré qu'elle voyait un problème à ce qu'il y ait des motifs valables de croire que des éléments de preuve pouvaient être découverts au cours d'une perquisition. Un tel libellé justifierait des intrusions de l'État, fondées sur la simple possibilité de découvrir des éléments de preuve. Le juge Dickson a déclaré:

60. Il s'agit d'un critère très faible qui permettrait de valider une intrusion commise par suite de soupçons et autoriserait des recherches à l'aveuglette très étendues. Ce critère favoriserait considérablement l'État et ne permettrait au particulier de s'opposer qu'aux intrusions les plus flagrantes. Je ne crois pas que ce soit là un critère approprié pour garantir le droit d'être protégé contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives.

61. Les dispositions du projet de loi C-84 en matière de perquisition et de saisie sont pratiquement identiques à celles de la *Loi sur les douanes*, à ceci près que cette dernière exige que les perquisitions soient exécutées de jour, à moins qu'un juge de paix n'en autorise expressément l'exécution de nuit, tandis que le projet de loi C-84 est muet sur ce point. Du fait de cette similitude, les questions de constitutionnalité que soulèvent les dispositions du projet de loi C-84 en matière de perquisition et de saisie s'appliquent aussi aux dispositions de la *Loi sur les douanes*.

62. À cet égard, l'évolution de la *Loi sur les douanes* est révélatrice. Les révisions qui y ont été apportées ont d'abord figuré dans le projet de loi C-6, qui a franchi l'étape de la première lecture le 16 janvier 1984, sous l'ancien gouvernement. De toute évidence, elles avaient été rédigées avant que la Cour suprême du Canada ne rende sa décision dans l'arrêt *Hunter c. Southam*, en 1984. Le projet de loi C-6 n'a finalement pas été adopté et le gouvernement actuel l'a présenté de nouveau sous la forme du projet de loi C-59. Les dispositions relatives aux perquisitions et aux saisies sont restées les mêmes, avec cette seule différence qu'on a ajouté le pouvoir d'exécuter une perquisition sans mandat dans les situations urgentes. En examinant la *Loi sur les douanes*, la question des motifs permettant d'autoriser une perquisition n'a pas été soulevée, bien qu'elle eût été tranchée dans l'intervalle par la Cour suprême dans l'arrêt *Hunter c. Southam*.

63. Les fonctionnaires ont convenu avec le comité que la version anglaise devait être amendée. Le comité recommande dans son amendement 8 que le pouvoir de décerner des mandats de perquisition soit fondé sur le critère suivant: «That there are reasonable grounds to believe that there will be found ...»

64. Le projet de loi prévoit que des perquisitions et des saisies peuvent être effectuées sans mandat «lorsque l'urgence de la situation rend difficilement réalisable l'obtention du mandat, sous réserve que les conditions de délivrance de celui-ci soit réunies». Il y aurait notamment urgence dans les cas où le délai d'obtention du mandat:

- a) risquerait de mettre en danger des personnes, ou
- b) provoquerait la perte ou la destruction d'objets saisissables.

65. Dans l'arrêt *Hunter c. Southam*, la Cour suprême a déclaré que la protection prévue à l'article 8 de la Charte pose généralement comme condition préalable à la validité d'une fouille ou d'une saisie que celle-ci ait été autorisée. À première vue, les perquisitions sans mandat sont abusives. Pour les justifier, le gouvernement doit prouver qu'il n'était pas possible d'obtenir un mandat préalablement et que la perquisition n'était pas abusive, même en l'absence de mandat.

66. Des témoins ont avancé que les perquisitions exécutées sans mandat pour prévenir la perte ou la destruction d'éléments de preuve pourraient contrevenir à l'article 8 de la Charte. On a souligné que le droit pénal ne prévoit nulle part le pouvoir de perquisitionner sans mandat pour ce motif. Il y existe d'autres moyens d'agir rapidement. Par exemple, on peut choisir la procédure du télémandat, stipulée dans le *Code criminel*, et selon laquelle un agent de la paix peut obtenir un mandat par téléphone lorsqu'il lui est impossible de comparaître personnellement devant un juge.

67. Le comité conclut que les perquisitions sans mandat ne devraient être permises que dans les cas où le délai d'obtention de ce mandat risquerait de mettre en danger des personnes et propose l'amendement 9 à cette fin. Dans tous les autres cas, il en faudrait un. Et lorsqu'il est impossible de comparaître personnellement devant un juge pour en faire la demande, les dispositions du *Code criminel* autorisant les télémandats devraient être inscrites dans le projet de loi C-84; ce que propose l'amendement 10.

68. Les dispositions touchant la perquisition préoccupent le comité à deux autres égards. Il se peut, dans le cas d'infractions se rapportant aux douanes et aux narcotiques qu'il soit nécessaire de «briser portes, fenêtres, serrures, fermetures, planchers, murs, plafonds, compartiments, plomberie, boîtes, contenants ou autres installations ou objets», mais dans le cas d'infractions relatives à l'immigration cela paraît à la fois peu approprié et excessif. Le comité recommande donc la suppression de ces dispositions dans l'amendement 11.

69. Le comité désire ajouter aux dispositions en matière de perquisition une disposition qui exigerait que les mandats soient exécutés de jour sauf lorsqu'il y a des raisons valables de les exécuter de nuit. On trouve une sauvegarde semblable dans la *Loi sur les douanes* et dans le *Code criminel*. L'amendement 12 propose ce changement.

## DÉTENTION POUR DES RAISONS D'IDENTIFICATION OU POUR RAISON DE SÉCURITÉ

70. Le projet de loi C-84 prévoit la détention d'une personne désireuse d'entrer au Canada lorsque celle-ci est incapable d'établir son identité à la satisfaction de l'agent d'immigration ou lorsque, de l'avis du sous-ministre (ou de la personne désignée par lui), il a des raisons de soupçonner qu'elle puisse représenter un danger pour la sécurité publique. Dans l'un et l'autre cas, la détention initiale est obligatoire. L'agent d'immigration détiendrait l'intéressé et il en ferait rapport à l'agent d'immigration supérieur, qui aurait le pouvoir de prolonger la détention pendant une période d'au plus sept jours. Et si le ministre atteste par écrit, au cours des sept premiers jours, qu'il existe encore des raisons de détenir la personne et qu'une période de détention supplémentaire est nécessaire pour enquêter sur certaines questions, il peut prolonger la détention pendant une période d'au plus 21 jours. Après ces 28 jours (ou sept jours s'il n'y a pas eu d'attestation), les motifs du maintien de la détention sont examinés une fois par semaine par un arbitre, qui a le pouvoir de libérer alors la personne, compte tenu des normes énoncées à l'article 104 de la *Loi sur l'immigration de 1976*.

71. La loi actuelle autorise la détention de toute personne qui constitue un danger pour la sécurité publique ou qui est susceptible de ne pas se présenter à une éventuelle enquête d'immigration. Ceux qui revendiquent le statut de réfugié peuvent actuellement être détenus conformément à cette disposition si leur identité n'est pas établie. Toutefois, dans les 48 heures qui suivent le début de la détention, l'intéressé doit être amené devant un arbitre qui examine les motifs du maintien en détention et peut ordonner sa mise en liberté. Si la détention se prolonge au-delà de 48 heures, un examen des motifs doit avoir lieu toutes les semaines.

72. Les témoins ont déploré les dispositions du projet de loi C-84 relatives à la détention tant en raison de la durée de la détention qu'en raison du processus. La durée de la détention sans examen des motifs, c'est-à-dire 7, puis 21 jours, de personnes qui n'ont été ni accusées ni reconnues coupables d'infractions criminelles est sans précédent en droit canadien. Quiconque est inculqué d'une infraction criminelle au Canada à droit, dans les 24 heures qui suivent son arrestation, à une audition devant un juge en vue d'être mis en liberté sous caution. Le processus conférerait des pouvoirs décisionnels à des fonctionnaires pendant toute la période de 28 jours, au cours de laquelle aucune autorité judiciaire ne serait habilitée à examiner les faits en cause sans leur aval. Ces mesures constitueraient en fait une longue détention administrative.



73. Des experts juridiques ont déclaré au comité que cette disposition semble enfreindre les articles 7, 9 et 10 de la Charte. Ils doutent qu'on puisse les justifier en invoquant l'article 1, qui prescrit des limites raisonnables dans le cadre d'une société libre et démocratique.
74. L'article 7 dispose que «chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; et il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale». La privation de liberté pendant 28 jours, sans qu'on ait le droit de soumettre les motifs de détention et les faits à l'appréciation d'un décisionnaire indépendant, contreviendrait à cette disposition. L'article 9 garantit en outre le droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires. Le professeur Marc Gold a déclaré à ce sujet:
75. Nous partons du principe que la détention peut être à la fois légale et arbitraire. ...[A]vant tout, la décision du ministre de demander la prolongation de la détention ne peut faire l'objet d'un examen et cela revient à instituer un système qui autorise l'arbitraire.
76. On se demande également si, dans ces circonstances, les droits prévus par l'article 10 de la Charte seraient garantis, notamment le droit de recours à l'assistance d'un avocat et le droit d'en être informé comme le prévoit l'alinéa 10b).
77. Pour savoir si cette limitation des droits pourrait se justifier concrètement dans une société libre et démocratique, il faut examiner les objectifs du gouvernement qui a proposé ces mesures. Au dire de plusieurs témoins, celles-ci sont si sévères que leur objet semble être la dissuasion et pas seulement l'établissement de l'identité d'arrivants inconnus ou la protection de la sécurité nationale. Des fonctionnaires ont en fait exprimé devant le comité l'espoir que les dispositions concernant la détention dissuaderaient les étrangers d'entrer au Canada sans documents.
78. La *Criminal Lawyers' Association* a vertement critiqué le recours à la détention dans son mémoire:
79. Des lois judiciaires et quasi judiciaires et les peines qu'elles prévoient sont à notre avis les seuls mécanismes de dissuasion acceptables dans une société libre et démocratique. Une disposition analogue à la détention préalable au procès ne devrait pas être utilisée à des fins de dissuasion.
80. Le rabbin Plaut, auteur de l'étude sur la *Reconnaissance du statut de réfugié au Canada* commandée par le gouvernement, a caractérisé d'excessive et de déraisonnable la détention de 28 jours. Il a lancé l'avertissement suivant:
81. ...elle met en danger la vie des réfugiés de bonne foi qui n'ont pu se procurer les pièces d'identité voulues, ou qui pourraient se les procurer seulement en

s'exposant à de grands périls. Par conséquent, cette disposition limite sûrement dans une large mesure le nombre de réfugiés véritables susceptibles de présenter une demande d'asile au Canada.

82. Le comité s'interroge sur le recours à la détention comme moyen de dissuasion. Tout récemment, le gouvernement canadien a, dans des assemblées internationales, déploré le recours de plus en plus fréquent à la détention de réfugiés et de personnes en quête d'asile comme moyen de dissuasion indirect.

83. Les arrivées récentes de réfugiés, tant par mer que par avion, ont montré qu'il est difficile d'établir leur identité dans certains cas. En attendant d'y parvenir et pour protéger le Canada contre toute menace à sa sécurité, la détention pourrait parfois être nécessaire, mais ces objectifs peuvent être atteints avec des mesures beaucoup moins radicales que celles proposées par le projet de loi C-84. Des fonctionnaires ont laissé entendre que des personnes qui auraient dû être détenues ont été libérées, mais rien n'indique que le système actuel ne fonctionne pas.

84. Selon la *Criminal Lawyers' Association* et le professeur David Beatty, pour que les dispositions visant la détention soient justifiées, il faudrait que le gouvernement puisse prouver que l'exercice du pouvoir discrétionnaire des arbitres a entravé les objectifs de la *Loi sur l'immigration de 1976* ou menacé notre sécurité nationale. L'Association du barreau canadien a recommandé que les nouvelles dispositions soient totalement supprimées, ou bien que l'arbitre ait le pouvoir discrétionnaire de libérer une personne détenue en exécution de ces dispositions.

85. Dans l'amendement 13, le comité propose une série de changements visant à protéger les droits des personnes détenues. Les dispositions du projet de loi relatives à la détention seraient ainsi rendues conformes à la pratique existante et avec les garanties des articles 7, 9 et 10 de la Charte. Les alinéas a) à c) disposeraient qu'un arbitre étudie les raisons de détention dans un délai de 48 heures comme le veut la pratique courante. Les nouveaux motifs de détention proposés dans le C-84 - identité inconnue ou possibilité de présenter un risque pour la sécurité - seraient retenus et s'ajouteraient aux autres motifs de détention que stipule la loi. La reconnaissance par le gouvernement de l'un de ces facteurs justifierait la détention continue au-delà des premières 48 heures. À partir de ce moment-là, celle-ci doit être réexaminée chaque semaine. L'alinéa d) propose une autre sauvegarde stipulant que lors de ces réexamens hebdomadaires la personne concernée pourrait être relâchée si le gouvernement ne faisait pas d'efforts raisonnables pour établir son identité ou vérifier s'il existe un danger pour la sécurité. L'alinéa e) de l'amendement établirait plus clairement le droit de la personne détenue de retenir les services d'un avocat et stipulerait que cette personne doit avoir la possibilité d'obtenir cette aide.

## LES TRANSPORTEURS

86. Le comité a entendu le témoignage de représentants de l'industrie du transport aérien. Bien qu'il n'ait pas d'amendement à proposer à cet égard, il recommande que le projet de loi C-84 soit rendu conforme au C-55 et il a des observations à faire sur les règlements à venir qui obligeraient ou autoriseraient des transporteurs à recueillir des titres de voyage de leurs passagers. Notre recommandation porte sur le fait qu'en application de la *Loi sur l'immigration de 1976* les transporteurs sont tenus d'assumer les frais de détention d'étrangers qui ne sont pas par la suite admis au Canada ou qui sont détenus avant d'être admis, à moins qu'ils ne soient munis d'un visa en cours de validité. Ces dispositions préoccupent les compagnies aériennes depuis quelque temps déjà, et le projet de loi C-55 qui limiterait leurs frais aux 72 premières heures après l'arrivée, reconnaît le bien-fondé de cette inquiétude. Il se pourrait toutefois qu'en exécution du projet de loi C-84 plus de personnes soient détenues et pendant des périodes plus longues, et, si le C-84 devait être adopté avant le projet de loi C-55, les compagnies aériennes pourraient voir leurs frais augmenter. Le gouvernement pourrait aisément et sans susciter de controverse prévoir la limitation des frais de détention dans le projet de loi C-84, ce que le comité recommande.

87. Le comité s'interroge également sur la disposition du projet de loi qui autorise le gouverneur en conseil à prendre des règlements obligeant ou autorisant ces transporteurs à retenir les titres de voyage de leurs passagers afin qu'ils puissent être examinés par un agent d'immigration au point d'entrée.

88. Un porte-parole de l'Association du transport aérien du Canada a évoqué cette question lors de sa comparution devant le comité:

89. L'article 14 obligerait ou autoriserait les transporteurs à retenir les passeports ou les titres de voyage de leurs passagers. Cela pose de graves problèmes pour les compagnies aériennes, puisqu'un passeport appartient au pays émetteur et non au particulier. Quelle serait la responsabilité des compagnies aériennes en cas de perte ou de vol, réel ou présumé, de documents?

90. Un représentant de l'Association du transport aérien international a soulevé d'autres problèmes et donné des exemples concrets de situations dans lesquelles les compagnies aériennes risqueraient de se trouver si elles étaient tenues par règlement de recueillir les documents:

91. Tout d'abord, il y a l'extraterritorialité. En effet, il faudrait appliquer la législation canadienne au port d'un état étranger. Deuxièmement, il faut tenir compte des lois protégeant la vie privée. Troisièmement, il y a la responsabilité, dont M. Giles vous a dit quelques mots.



92. Prenez notre type d'entreprise, c'est-à-dire une ligne aérienne qui part, par exemple, de Singapour, et dont la liaison avec le Canada passe par Bombay et Londres. Il y a de fortes chances que les passeports ramassés en route disparaissent. Il est possible que, purement par accident, des papiers quittent l'avion au cours des escales où les déchets sont ramassés, tout comme les titres de voyage. Nous savons également d'expérience ce qui se produit à l'arrivée lorsque nous découvrons soudainement que nous avons perdu les passeports de 200 à 300 passagers. Devrions-nous détenir ou mettre en prison d'honnêtes citoyens, des sénateurs peut-être, pendant que quelqu'un cherche les passeports? Si le passeport est remis à la mauvaise personne -- car certains, pour des raisons évidentes, réclameront le mauvais passeport, qu'advient-il des passagers innocents? Quelle est la responsabilité des transporteurs dans de telles circonstances? Elle serait sans limites. Nous ne pourrions alors revendiquer la protection de la Convention de Varsovie.
93. Enfin, il y a la question de la sécurité. Lors d'un détournement d'avion, les pirates pourraient se faire remettre les passeports et s'en servir pour classer les passagers par races ou par groupes religieux pour savoir qui tuer; où serait la protection des transporteurs dans de telles circonstances? Cette question me préoccupe beaucoup.
94. Le comité reconnaît que ces préoccupations sont fondées. Il incite le gouverneur en conseil à en tenir compte lorsqu'il décidera de la possibilité d'adopter pareil règlement.

## ANNEXE

## LISTE DES TÉMOINS

---

**Le mardi 22 septembre 1987: (Fascicule n° 26)**

L'honorable Benoît Bouchard, c.p., député, ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

*Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

M. M. H. Brush, coordonnateur législatif;

M. Raphaël Girard, coordonnateur, Groupe de travail sur les réfugiés;

M. Warren Black, avocat général.

**Le mercredi 23 septembre 1987: (Fascicule n° 27)**

*Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

M. Joe Bissett, directeur exécutif, Immigration;

M. John Butt, directeur de projet, élaboration de lois, Groupe de travail sur les réfugiés;

M. James Trussler, agent de projet, Groupe de travail sur les réfugiés.

**Le mardi 29 septembre 1987: (Fascicule n° 28)**

*De l'Association du Barreau canadien, Loi de l'Immigration:*

M. Carter Hoppe, président;

M<sup>me</sup> Barbara Jackman, présidente (Ontario).

**Le jeudi 1 octobre 1987: (Fascicule n° 29)**

*Du Comité Inter-Église pour les réfugiés:*

M. George Cram, secrétaire, «Primates' Fund for World Relief and Development», Église anglicane du Canada.

*De la Conférence canadienne des évêques catholiques:*

M<sup>me</sup> Nancy Nicholls, directeur exécutif, Bureau catholique de l'Immigration (Toronto).

*Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

M. Raphaël Girard, coordonnateur, Groupe de travail sur les réfugiés;

M. John Butt, directeur de projet, élaboration de lois, Groupe de travail sur les réfugiés;

**Le mardi 6 octobre 1987: (Fascicule n° 30)**

*De la «Criminal Lawyers' Association»:*

M. Paul D. Copeland, vice-président.

**Le mercredi 7 octobre 1987: (Fascicule n° 31)**

*De la «Coalition for a Just Refugee and Immigration Policy»:*  
M. Lorne Waldman.

**Le jeudi 8 octobre 1987: (Fascicule n° 32)**

*De l'«Osgoode Hall Law School»:*  
Professeur James Hathaway;  
Professeur William H. Angus.

**Le mardi 13 octobre 1987: (Fascicule n° 33)**

*De l'Université de Toronto:*  
Professeur David Beatty.

*De l'Université York:*  
Professeur Marc Gold.

*De l'Université du Manitoba:*  
Professeur Dale Gibson.

*De l'Université Dalhousie:*  
Professeur Wayne McKay.

**Le jeudi 15 octobre 1987: (Fascicule n° 34)**

*Du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:*  
M<sup>me</sup> Fiorella Badiani;  
M. Job Van der Veen.

**Le jeudi 20 octobre 1987: (Fascicule n° 35)**

*De l'Association canadienne des libertés civiles:*  
M. Alan Borovoy, conseiller général.

**Le mercredi 21 octobre 1987: (Fascicule n° 36)**

*De l'Association du transport aérien international:*  
M. Rodney Wallis, directeur, facilitation et sécurité;  
M. Eric Vincendon, chef de facilitation.

*De l'Association du transport aérien du Canada:*  
M. E. David Giles, vice-président, opérations aéroportuaires.

**Le jeudi 22 octobre 1987: (Fascicule n° 37)**

*Du Comité consultatif du statut de réfugié:*  
M. J.B. Stern, président;  
M. Sergio Poggione, directeur intérimaire des opérations;  
M. James Trottier, conseiller juridique, agent de liaison,  
ministère des Affaires extérieures.



**Le mardi 27 octobre 1987: (Fascicule n° 38)***De la Coalition de Montréal:*

M<sup>me</sup> Rivka Augenfeld, présidente, Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés;

M. Denis Racicot, association des avocats en immigration;

Révérende Fay Wakeling, comité d'aide aux réfugiés, Église Unie du Canada;

M. Pierre Gouldberger, comité d'aide aux réfugiés.

**Le mercredi 28 octobre 1987: (Fascicule n° 39)***Du Temple Holy Blossom:*

Le rabbin W. Gunther Plaut.

**Le jeudi 29 octobre 1987: (Fascicule n° 40)***Du Congrès canadien des Juifs:*

M<sup>me</sup> Dorothy Reitman, présidente nationale;

M. Ian Kagedan, directeur exécutif national adjoint;

M. Herb Abrams, directeur exécutif national, «Jewish Immigrant Aid Services of Canada»;

Professeur Fred Zemans, président, «Law and Social Action Committee».

**Le mardi 3 novembre 1987: (Fascicule n° 41)***De Amnistie Internationale, section canadienne:*

M. Michael Schelew, porte-parole, questions concernant les réfugiés;

M. Michael Bossin, membre du groupe de coordination pour les réfugiés.

**Le jeudi 5 novembre 1987: (Fascicule n° 42)***De B'nai Brith:*

M. David Matas, conseiller juridique principal.

**Le jeudi 19 novembre 1987: (Fascicule n° 43)***Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

M. Raphaël Girard, coordonnateur, Groupe de travail sur les réfugiés;

M. John Butt, directeur de projet, élaboration de lois, Groupe de travail sur les réfugiés.

**Le mardi 8 décembre 1987: (Fascicule n° 44)**

L'honorable Benoît Bouchard, c.p., député, ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

*Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:*

M. Raphaël Girard, coordonnateur, Groupe de travail sur les réfugiés;

M. John Butt, directeur de projet, élaboration de lois, Groupe de travail sur les réfugiés.

**COMPOSITION DU COMITÉ**

L'honorable Joan Neiman, *président*

L'honorable Nathan Nurgitz, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	Lewis
Doyle	* MacEachen, c.p. (ou Frith)
Fairbairn	* Murray, c.p. (ou Doody)
Flynn, c.p.	Robertson
Grafstein	Spivak
Hébert	Stanbury

\* Membres d'office

*Nota:* Les honorables sénateurs Bielish, Cochrane, Cogger, Gigantès, Haidasz, c.p., Hays, Hicks, Langlois, MacDonald (*Halifax*), Marchand, c.p., Marshall, Rossiter, Simard, Stollery, Tremblay et Wood ont aussi participé, à divers moments, aux travaux du comité.

*Personnel de recherche:*

*Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:*

M<sup>e</sup> Katharine Dunkley, attaché de recherche, Division du droit et du gouvernement;

M<sup>e</sup> Margaret Young, attaché de recherche, Division du droit et du gouvernement.

*Le greffier du comité*

Andrew N. Johnson

THURSDAY, December 17, 1987

Le JEUDI 17 décembre 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## SIXTEENTH REPORT

## SEIZIÈME RAPPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, on November 3, 1987, respectfully requests that it be empowered to adjourn from place to place in Canada for the purpose of its examination of the said Bill.

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de Loi C-55, Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, le mardi 3 novembre 1987, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à se transporter d'un endroit à l'autre au Canada aux fins de son enquête sur ce projet de loi.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the revised supplementary budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget supplémentaire révisé présenté au Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rattachant, sont annexés au présent rapport.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président*

JOAN B. NEIMAN  
*Chairman*



## APPENDIX (A) TO THE REPORT

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRSREVISED APPLICATION FOR SUPPLEMENTARY BUDGET  
AUTHORIZATION FOR THE PERIOD  
1st APRIL 1987 TO 31st MARCH 1988

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, November 25, 1986:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs have power to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills, subject-matter of bills and estimates as are referred to it:

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate and--  
The question being put on the motion, it was --  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

After debate and--  
The question being put on the motion, it was --  
Resolved in the affirmative.

CHARLES A. LUSSIER,  
*Clerk of the Senate*

## ANNEXE (A) AU RAPPORT

COMITÉ PERMANENT DU SÉNAT DES AFFAIRES  
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLESDEMANDE REVISÉE D'AUTORISATION DE BUDGET  
SUPPLÉMENTAIRE POUR LA PÉRIODE DU  
1<sup>er</sup> AVRIL 1987 AU 31 MARS 1988

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 25 novembre 1986:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit habilité à retenir les services de conseillers, techniciens, employés de bureau ou autres éléments nécessaires pour examiner les projets de loi, la teneur de projets de loi et les prévisions budgétaires qui lui ont été déférés.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat.*  
CHARLES A. LUSSIER.

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs* of Tuesday, November 17, 1987:

The Honourable Senator Frith moved, - That the Chairman, by means of a report of Committee, seek authority from the Senate to adjourn from place to place within Canada for the purpose of hearing testimony on Bill C-55.

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs* of Tuesday, December 8, 1987.

The Honourable Senator Fairbairn moved, - That subject to the authority being granted by the Senate, a group of up to 6 members of the Committee, plus staff be authorized to travel to cities in Canada, in order to hold hearings with interested groups and individuals with respect to Bill C-55.

ANDREW N. JOHNSON,  
*Clerk of the Committee*

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles* du mardi 17 novembre 1987:

L'honorable sénateur Frith propose, - Que le président, par l'entremise d'un rapport de comité, demande la permission du Sénat de se déplacer d'un endroit à l'autre au Canada, afin d'entendre des témoignages sur le projet de loi C-55.

Extrait des *Procès-verbaux du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles* du mardi 8 décembre 1987:

L'honorable sénateur Fairbairn propose, - Que sujet à l'approbation du Sénat, un groupe composé d'un maximum de six membres du comité, plus le personnel, soit autorisé à voyager à certaines villes au Canada pour avoir des audiences avec des groupes et individus intéressés relativement au projet de loi C-55.

*Le greffier du Comité,*  
ANDREW N. JOHNSON.

**ORIGINAL BUDGET ADOPTED BY THE SENATE ON  
JUNE 18, 1987**

Professional and Other Services (including salaries)	\$ 29,200
Transportation and Communications	13,440
All Other Expenditures	1,500
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 44,140</b>

**REQUEST FOR REVISED SUPPLEMENTARY BUDGET**

Professional and Other Services (including salaries)	\$ 11,800
Transportation and Communications	66,612
All Other Expenditures	1,300
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 79,712</b>

**BUDGET ORIGINAL ADOPTÉ PAR LE SÉNAT  
LE 18 JUIN 1987**

Services professionnels et autres (y compris les salaires)	29 200 \$
Transports et communications	13 440
Autres dépenses	1 500
<b>TOTAL</b>	<b>44 140 \$</b>

**DEMANDE DE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE RÉVISÉ**

Services professionnels et autres (y compris les salaires)	11 800 \$
Transports et communications	66 612
Autres dépenses	1 300
<b>TOTAL</b>	<b>79 712 \$</b>

DIFFERENCE	
Professional and Other Services (including salaries)	- \$ 17,400
Transportation and Communications	+ 53,172
All Other Expenditures	- 200
<b>TOTAL</b>	<b>+ \$ 35,572</b>

Therefore \$35,572.00 is requested in new funds.

The original budget was approved by the Committee on the 2nd day of April 1987.

The revised budget was approved by the Committee on the 8th day of December, 1987.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is being considered.

Joan Neiman  
Chairman, Standing Senate Committee on  
Legal and Constitutional Affairs

Date: December 8, 1987

Approved by:

Guy Charbonneau  
Chairman, Standing Committee on Internal  
Economy, Budgets and Administration

Date: December 15, 1987

#### For information purpose only

Budget authorized for the period October 1st, 1985 to March 31st, 1986	\$ 52,750
Budget authorized for the period April 1st, 1986 to March 31st, 1987	\$ 61,700
Budget authorized for the period October 1st, 1986 to March 31st, 1987	\$ 34,940
Original Budget authorized for the period April 1st, 1987 to March 31st, 1988	\$ 44,140

DIFFÉRENCE	
Services professionnels et autres (y compris les salaires)	- 17 400 \$
Transports et communications	+ 53 172
Autres dépenses	- 200
<b>TOTAL</b>	<b>+ 35 572 \$</b>

Donc, 35 572 \$ sont demandés en fonds nouveaux

Le budget original ci-dessus a été approuvé par le Comité le 2ième jour du mois d'avril 1987.

Le budget révisé a été approuvé par le Comité le 8ième jour du mois de décembre 1987.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Le Président du Comité permanent du Sénat des  
affaires juridiques et constitutionnelles  
Joan Neiman

Date: Le 8 décembre 1987

Approuvé par:

Le Président du Comité permanent de la régie  
intérieure, des budgets et de l'administration  
Guy Charbonneau

Date: Le 15 décembre 1987

#### Renseignements à titre d'information seulement

Budget autorisé pour la période du 1er octobre 1985 au 31 mars 1986	52 750 \$
Budget autorisé pour la période du 1er avril 1986 au 31 mars 1987	61 700 \$
Budget autorisé pour la période du 1er octobre 1986 au 31 mars 1987	34 940 \$
Budget original autorisé pour la période du 1er avril 1987 au 31 mars 1988	44 140 \$



## EXPLANATION OF COST ELEMENTS

## EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES

## Professional and Other Services(including salaries);

1. Professional services  
Legal Consultant @ \$800 per day  
6 days @ \$800 \$ 4,800

NOTE: Counsels would be hired by contract according to Legislation referred to the Committee.

2. Honorariums 2,000

NOTE: Expert witnesses invited by the Committee have, in the past, requested to be reimbursed honorariums (2 individuals x \$1,000). This amount is an average based on past requests.

3. Public Relations - Humphreys Press Communications, interviews etc. for C-55 trip. 5,000 \$11,800

## Transportation and Communications:

1. Participation at Special Conferences Seminars and/or speaking engagements by Committee members and/or staff to be determined at a later date. \$ 7,500

NOTE: This amount is an estimate based on two (2) participants at five (5) conferences to be held in Canada at a cost of \$1,500 per conference (\$750 per participant). The amount was calculated by taking the average cost of past conferences:

- a) Registration fees \$ 150  
b) Hotel accommodations, per diem and ground transportation \$ 250  
c) Air Transportation \$ 350

2. Travel for Bill C-55 \$57,672

Variable costs per person for 6 senators and 10 staff: \*

- a) Air Travel: regular economy fare without advance reservation:

Ottawa/Winnipeg	\$ 307
Winnipeg/Regina	\$ 148
Regina/Edmonton	\$ 166
Edmonton/Vancouver	\$ 197
Vancouver/Ottawa	\$ 552

Total \$ 1,370

## Services professionnels et autres (incluant les salaires);

1. Services de conseillers  
Conseiller juridique @ 800 \$ par jour  
6 jours @ 800 \$ 4 800 \$

NOTA: Les conseillers seront embauchés par contrat selon la législation déferée au Comité

2. Honoraires 2 000 \$

NOTA: Témoins-experts invités par le Comité ont dans le passé, demandés d'être remboursés pour des frais honoraires (2 individus x 1 000 \$). Ce montant est basé sur la moyenne des demandes reçues antérieurement.

3. Relations publiques - Humphreys Communications avec les medias, entrevues, etc. 5 000 \$ 11 800 \$

## Transport et communications:

1. Participation des membres du Comité et/ou son personnel à des conférences spéciales, séminaires et/ou allocutions prononcées. 7 500 \$

NOTA: Ce montant approximatif est basé sur deux (2) participants pour cinq (5) conférences ayant lieu au Canada à un coût de 1 500 \$ par conférence (750 \$ par participant). Ce montant fût calculé en prenant une moyenne des coûts pour des conférences semblables tenues dans le passé:

- a) Frais d'inscription 150 \$  
b) Logement, allocations journalières et transport sur les lieux 250 \$  
c) Transport aérien 350 \$

2. Voyage - Projet de Loi C-55 57 672 \$

Coûts variables par personnes pour 6 sénateurs et dix employés: \*

- a) Billets d'avion: coût de billets classe économique, sans réservations:

Ottawa/Winnipeg	307 \$
Winnipeg/Regina	148 \$
Regina/Edmonton	166 \$
Edmonton/Vancouver	197 \$
Vancouver/Ottawa	552 \$

Total 1 370 \$

b)	Hotel:		
	7 nights @ \$ 80	\$	560
c)	Per diem:		
	8 days @ \$ 40	\$	320
d)	Ground Transportation		
	\$ 60 / city (taxis)	\$	240

\*NOTE: The staff consists of: one clerk, one researcher, three interpreters, three stenographers, one public relations agent and one messenger.

-	Total variable cost per participant:	\$	2,940
-	Total variable costs for 16 participants:	\$	39,840

#### Fixed Costs

-	Rental of meeting rooms:	\$	1,800
	6 days @ \$ 300		
-	Sound Equipment: rental contract with ISTS for sound amplification:		
	Winnipeg:	\$	3,400
	Regina:	\$	2,932
	Edmonton:	\$	4,000
	Vancouver:	\$	4,200
-	Photocopy, supplies, \$ 500 coffee, refreshments etc.		
-	Other	\$	1,000
	Total fixed costs	\$	17,832

3.	Telephones and telegrams	\$	1,000
4.	Postage, freight and courier services	\$	440

\$66,612

#### Other expenses:

1.	Purchasing of stationery, books and periodicals	\$	300
2.	Other expenses	\$	1,000
	<u>Total</u>		<u>\$79,712</u>

b)	Frais de logement		
	7 nuits @ 80 \$		560 \$
c)	Per diem		
	8 jours @ 40\$		320 \$
d)	Transport terrestre		
	60 \$ / ville (taxis)		240 \$

\*NOTA: Les dix employés sont: un greffier, un chercheur, trois interprètes, trois sténographes, un agent de relations publiques et un messenger.

-	Coût variables totaux par participants		2 490 \$
-	Coût variable total pour 16 participants		39 840 \$

#### Coût fixes

-	Location de pièces pour réunions:		1 800 \$
	6 jours @ 300 \$		
-	Amplification sonore: Contrat de location avec ISTS pour:		
	Winnipeg:		3 400 \$
	Régina:		2 932 \$
	Edmonton:		4 000 \$
	Vancouver:		4 200 \$
-	Services de photocopie, 500 \$ café, papeterie, etc.		
-	Autres dépenses		1 000 \$
	Coût fixes totaux		17 832 \$

3.	Téléphones et télégrammes		1 000 \$
4.	Courrier, fret et messagers		440 \$

66 612 \$

#### Autres dépenses:

1.	Papeterie, livre et revues		300 \$
2.	Autres dépenses		1 000 \$
	<u>Total</u>		<u>79 712 \$</u>

APPENDIX (B) TO THE REPORT

ANNEXE (B) AU RAPPORT

THURSDAY, December 17, 1987

Le JEUDI 17 décembre 1987

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the revised supplementary budget presented to it by the Chairman of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutionnal Affairs for the proposed expenditures of the said Committee with respect to its examination of Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof, as authorized by the Senate on November 3, 1987. The said revised supplementary budget is as follows:

Le Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget supplémentaire révisé qui lui a été présenté par le président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles concernant les dépenses projetées dudit Comité pour son étude du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, tel qu'autorisé par le Sénat le 3 novembre 1987. Ledit budget supplémentaire révisé se lit comme suit:

Professional and Other Services	\$ 11,800
Transportation and Communications	66,612
All Other Expenditures	1,300
	<hr/>
	\$ 79,712

Services professionnels et autres	11 800 \$
Transports et communications	66 612
Autres dépenses	1 300
	<hr/>
	79 712 \$

ATTEST:

ATTESTÉ:

*Le président*

GUY CHARBONNEAU  
*Chairman*



THURSDAY, December 17, 1987

Le JEUDI 17 décembre 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## SEVENTEENTH REPORT

## DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-94, An Act to bring into force the Revised Statutes of Canada, 1985, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 10, 1987, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de Loi C-94, Loi visant à donner effet aux Lois révisées du Canada (1985), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 10 décembre 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président*

**JOAN B. NEIMAN**  
*Chairman*

THURSDAY, December 17, 1987

Le JEUDI 17 décembre 1987

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## EIGHTEENTH REPORT

## DIX-HUITIÈME RAPPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-88, An Act to amend the Judges Act, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, December 15, 1987, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de Loi C-88, Loi modifiant la Loi sur les juges, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 15 décembre 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

*Le président*

**JOAN B. NEIMAN**  
*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 17, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which were referred Bill C-94, to bring into force the Revised Statutes of Canada, 1985 and Bill C-88 to amend the Judges Act, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bills.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we will begin our meeting this morning with the consideration of Bill C-94, an Act to bring into force the Revised Statutes of Canada, 1985. The witnesses this morning are Mrs. Mary Dawson, Q.C., Chairman, Statute Revision Commission and Assistant Deputy Minister, Public Law, and Mr. Lionel Levert, secretary to the Statute Revision Commission.

Perhaps the witnesses could tell us if the concerns and questions we raised when we last looked at this bill have been addressed in the present version of Bill C-94 and in the statutes themselves.

**Mrs. Mary Dawson, Q.C., Chairman, Statute Revision Commission and Assistant Deputy Minister, Public Law, Department of Justice:** The last time we appeared before this committee, there was not much of a chance to do an awful lot with the work we had done because the work had pretty well all been done. You have made a recommendation with respect to the next revision, which is on the books.

With respect to your recommendation that we put the Geneva Conventions Act back into the Revised Statutes, we have done that. That will now form part of the Revised Statutes.

The third recommendation related to the next time round. That is noted on the record. There was nothing we could do about that at this stage in the process.

The fourth recommendation is a technical recommendation with respect to a particular act. Frankly, I am not too sure where that is at this stage, but I would think something like the statute law amendment process or one of the technical amendment processes could probably take care of that recommendation.

**The Chairman:** We will come back to that in a moment.

**Mrs. Dawson:** Recommendation 5 relates to the gender neutral language and we had a good discussion about that. As I pointed out at the previous meeting of this committee, we did take strong measures and were at pains to try to make the language as gender neutral as possible. That is something we are always aware of.

With regard to the sixth recommendation, the bill has been introduced. It is at the Senate reading stage. Your recommendations have generally been approached or met where possible.

If you would return to Recommendation 4, we reinstated the original French version. There may be some ambiguity between the English version and the French version, but that is

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 17 décembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, saisi du projet de loi C-94, Loi visant à donner effet aux Lois révisées du Canada (1985), et du projet de loi C-88, Loi modifiant la Loi sur les juges, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner lesdits projets de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous commencerons notre réunion ce matin par le projet de loi C-94, Loi visant à donner effet aux Lois révisées du Canada (1985). Nous accueillons ce matin M<sup>me</sup> Mary Dawson, c.r., présidente, Commission de révision des lois, et sous-ministre adjointe, Droit public, ainsi que M. Lionel Levert, secrétaire à la Commission de révision des lois.

Les témoins pourraient-ils nous dire si la nouvelle version du projet de loi C-94 et les lois elles-mêmes tiennent compte des préoccupations et des questions que nous avons soulevées la dernière fois que nous avons examiné ce projet de loi?

**Mme Mary Dawson, c.r., présidente, Commission de révision des lois et sous-ministre adjointe, Droit public, ministère de la Justice:** La dernière fois que nous avons comparu devant le Comité, il ne semblait pas possible de faire plus que ce que nous avions déjà fait. Vous avez fait une recommandation sur la prochaine révision, et cela est consigné.

Quant à votre recommandation voulant que nous réintégrions la Loi sur les Conventions de Genève dans les lois révisées, nous l'avons suivie et cette loi fait maintenant partie des lois révisées.

La troisième recommandation portait sur la prochaine révision, comme en fait état le compte rendu. Mais nous ne pouvons rien faire à cette étape-ci du processus.

La quatrième recommandation est d'ordre technique et concerne une loi donnée. En toute franchise, je ne sais trop où on en est, mais je dirais que le processus de modification des textes de loi ou l'un des procédés de modification technique pourrait régler l'affaire.

**La présidente:** Nous y reviendrons dans un moment.

**Mme Mary Dawson:** La cinquième recommandation porte sur la nécessité de n'utiliser que le genre neutre et nous en avons longuement discuté. Comme je l'ai signalé à la dernière réunion du Comité, nous avons pris les mesures nécessaires et fait beaucoup d'efforts pour veiller à ce que les termes utilisés soient les plus neutres possibles. Nous en avons toujours été conscients.

Quant à la sixième recommandation, eh bien voilà, le projet de loi a été déposé. Il se trouve maintenant à l'étape de la lecture par le Sénat. Dans la mesure du possible, nous avons essayé de nous conformer à vos recommandations.

Revenons maintenant à la quatrième recommandation; nous avons repris la version française originale. Peut-être y aura-t-il une certaine ambiguïté entre les versions anglaise et française,



[Text]

not something that we can address in this process. It is something that we can take note of and perhaps it could be addressed later.

**The Chairman:** We are currently dealing with one of those statutes. It should have been addressed there.

**Senator Nurgitz:** It passed in the House of Commons last night.

**Mrs. Dawson:** I made a note of that and passed it on, but I doubt that it was included in that bill. Those are supposed to be annual, so we could undertake to recommend that for the next update.

**The Chairman:** We will recommend that to the appropriate officials when we deal with the other bill.

**Senator Nurgitz:** I take it that included are other cleanups, if I can use that word, in terms of better language and better translation.

**Mrs. Dawson:** Do you mean in the French version?

**Senator Nurgitz:** Yes, the French version in terms of translation.

**Mrs. Dawson:** Yes. We do not like to use the word "translation" any more with respect to our statutes. We refer to the English version and the French version, both of them being originals. The major effort in the revisions this time round was to try to make the French version good French and to clean up the English version where possible.

**Senator Nurgitz:** I am happy to hear that you are doing that without translating.

**The Chairman:** Mrs. Dawson, are you already starting work on the next revision, or when is that planned?

**Mrs. Dawson:** We are still working madly on this revision. After the act is proclaimed or brought into force there will be a delay of approximately nine months, at which time the supplements will be published. The delay is necessary in order to catch up. The operative date of these Revised Statutes is the end of 1984, beginning of 1985. So there are three years that we have to catch up on. About every third month we will be issuing a supplement, which will bring the numbering and the terminology into line. Right now that is the primary effort of the Statute Revision Commission.

There will have to be a fourth supplement to address the Income Tax Act. Because there have been so many amendments to the Income Tax Act in the last few years, we thought it would be useless to include that act in the Statutes. However, it has to be addressed in the fourth supplement; so that will be six, eight or ten months' work as well.

We are giving some thought to what should be done about Regulations. There was a revision of the Regulations in the 1970s. However, right now, this process is occupying our minds. As soon as this process is completed, the commission will give consideration of the Regulations. This is the first time that we have had a loose-leaf binder.

**The Chairman:** I was going to ask that question.

[Traduction]

mais nous n'y pouvons rien dans le cadre de ce processus. Nous pouvons en prendre note et peut-être essayer de régler la question plus tard.

**La présidente:** Nous étudions à l'heure actuelle l'une de ces lois. Il aurait dû en être question ici.

**Le sénateur Nurgitz:** La Chambre des communes l'a adoptée hier soir.

**Mme Mary Dawson:** J'en ai pris note et en ai informé les personnes concernées, mais je doute qu'il en soit tenu compte dans ce projet de loi. Les révisions sont supposées être annuelles et nous pourrions donc recommander les modifications au moment de la prochaine mise à jour.

**La présidente:** Nous le recommanderons aux agents compétents lorsque nous étudierons l'autre projet de loi.

**Le sénateur Nurgitz:** Si je comprends bien, il y aura d'autres remaniements puisque l'on améliorera les termes utilisés et la traduction.

**Mme Mary Dawson:** Vous voulez dire la version française?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, la version traduite vers le français.

**Mme Mary Dawson:** Nous préférons ne plus parler de «traduction» en ce qui concerne nos lois. Il y a une version anglaise et une version française, et toutes deux sont originales. Cette fois-ci, les révisions avaient pour principal objectif d'élaborer une version française en bon français et d'améliorer la version anglaise au besoin.

**Le sénateur Nurgitz:** Je suis heureux d'apprendre que vous ne faites plus le transfert d'une langue à l'autre.

**La présidente:** Madame Dawson, avez-vous déjà commencé à travailler sur la prochaine révision, ou alors quand prévoyez-vous vous y mettre?

**Mme Mary Dawson:** Nous travaillons encore d'arrache-pied à cette révision-ci. Après sa promulgation ou l'entrée en vigueur de la loi, il faudra probablement attendre environ neuf mois pour que les suppléments soient publiés. Nous avons besoin de ce délai pour nous rattraper. La date d'entrée en vigueur de ces Lois révisées est fixée à la fin de 1984, début 1985. Il y a donc trois années à rattraper. Nous publierons presque tous les trois mois un supplément qui mettra à jour la numérotation et la terminologie. C'est ce à quoi la Commission de révision des lois se consacre à l'heure actuelle.

Il faudra publier un quatrième supplément à cause de la Loi de l'impôt sur le revenu. Comme tant de modifications ont été apportées à cette loi ces dernières années, nous avons pensé qu'il serait inutile de l'intégrer dans les Lois révisées. Mais elle devra être comprise dans le quatrième supplément, ce qui signifie six, huit ou même dix mois de travail.

Nous n'avons pas encore décidé que faire au sujet des règlements. Ils ont été révisés dans les années 70. Cette question nous tracasse. Dès que ce processus sera terminé, la Commission se penchera sur la question des règlements. C'est la première fois que nous travaillons avec des feuilles volantes.

**La présidente:** J'allais justement vous le demander.

[Text]

**Mrs. Dawson:** The idea of the loose-leaf binder, of course, is to keep an ongoing update of the laws for current use. It is not an official document, but it will be kept up in good form. It may be that having the loose-leaf binder system will make revision less necessary—or at least we may not have to revise as frequently as we have had to revise in the past; but we are not sure. We will see how it works out.

**Senator Nurgitz:** I believe that the previous Revised Statutes were in 1970?

**Mrs. Dawson:** That is right.

**Senator Nurgitz:** With the new technology available, do you have a projection as to when the next revision will be done?

**Mrs. Dawson:** The department's computers provide up-to-date revisions, so we can probably provide revisions much more quickly now and in the future. That likely will not be necessary because everyone will be provided with the loose-leaf versions of the revised statutes right away.

**Senator Nurgitz:** Thank you.

**Senator Flynn:** This brings me back to the time I was involved in revising the statutes of Quebec in 1940-41. At that time we used a pair of scissors and glue.

**Senator Nurgitz:** That was the then state of the art technology.

**Senator Fairbairn:** Yes, cut and paste.

**Mrs. Dawson:** In the mid-1970s we were still in the cut and paste era.

**The Chairman:** If there are no further questions, that is sufficient for our purposes.

May I have a motion to report the bill without amendment?

**Senator Nurgitz:** I so move, Madam Chairman.

**The Chairman:** Carried.

Our next witness this morning is Mr. David R. Stephens, Senior Counsel, Judicial Affairs, Human Rights Law Section, Department of Justice. Mr. Stephens is prepared to answer questions on Bill C-88, an Act to amend the Judges Act. Are there any questions, honourable senators?

**Senator Nurgitz:** Will this bill take us to 1989?

**Mr. David R. Stephens, Senior Counsel, Judicial Affairs, Human Rights Law Section, Department of Justice:** The increases provided in the bill will be made in three stages: April 1, 1986, which will be a retroactive payment; April 1, 1987, and April 1, 1988.

**Senator Nurgitz:** So we should not be hearing about judges' salaries until 1989?

**Mr. Stephens:** That is correct.

**Senator Flynn:** Will the salaries be indexed after this?

**Mr. Stephens:** The salaries will not be indexed during these three years, but the indexation will resume after the three years.

[Traduction]

**Mme Dawson:** Le principe du cahier à feuilles volantes est, bien entendu, de permettre une mise à jour continue des lois. Le document n'a pas un caractère officiel mais il sera bien tenu. Le cahier à feuilles volantes rendra peut-être les révisions moins nécessaires ou réduira peut-être la fréquence des révisions, mais nous n'en sommes pas sûrs. Nous verrons.

**Le sénateur Nurgitz:** Les derniers Statuts révisés datent de 1970, n'est-ce pas?

**Mme Dawson:** C'est exact.

**Le sénateur Nurgitz:** Étant donné toute la nouvelle technologie, savez-vous quand on procédera à la prochaine révision?

**Mme Dawson:** Les ordinateurs du ministère nous fournissent les révisions à jour et nous pouvons probablement les faire beaucoup plus rapidement qu'avant. Mais cela sera probablement inutile car tout le monde pourra se procurer sur le champ les versions révisées des lois sous forme de feuilles volantes.

**Le sénateur Nurgitz:** Je vous remercie.

**Le sénateur Flynn:** Cela me rappelle l'époque où je prenais part à la révision des lois du Québec en 1940-1941. Nous nous servions de ciseaux et de colle.

**Le sénateur Nurgitz:** C'était la technologie de pointe de l'époque.

**Le sénateur Fairbairn:** En effet, découper et coller.

**Mme Dawson:** Au milieu des années 70, nous n'avions encore rien inventé de mieux que le découpage et la colle.

**La présidente:** Si vous n'avez pas d'autres questions, nous pourrions passer à autre chose.

Quelqu'un voudrait-il proposer de faire-rapport du projet de loi sans amendement?

**Le sénateur Nurgitz:** Je le propose, madame la présidente.

**La présidente:** Motion adoptée.

Notre prochain témoin est M. David R. Stephens, avocat-conseil, Affaires judiciaires, Section des droits de la personne, ministère de la Justice: Il est prêt à répondre à nos questions sur le projet de loi C-88, Loi modifiant la Loi sur les juges. Avez-vous des questions, honorables sénateurs?

**Le sénateur Nurgitz:** Ce projet de loi nous mènera-t-il jusqu'en 1989?

**M. David R. Stephens, avocat-conseil, Affaires judiciaires, Section des droits de la personne, ministère de la Justice:** Les augmentations prévues par le projet de loi seront effectuées en trois étapes; le 1<sup>er</sup> avril 1986, date d'un paiement par rétroactivité; le 1<sup>er</sup> avril 1987 et le 1<sup>er</sup> avril 1988.

**Le sénateur Nurgitz:** Nous n'entendrons donc plus parler du traitement des juges jusqu'en 1989?

**M. Stephens:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Les traitements seront-ils indexés par la suite?

**M. Stephens:** Pas durant ces trois années, mais après oui.



[Text]

**Senator Cogger:** What are the increases in percentage terms?

**Mr. Stephens:** Over the three years, approximately 17 to 17.5 per cent; approximately 5 to 5.5 per cent each year.

**Senator Nurgitz:** Can I get this straight in terms of the last revision? Can you go back to the last bill we had on this matter? When was that?

**Mr. Stephens:** In the fall of 1985.

**Senator Nurgitz:** Without giving us the numbers, was that retroactive to the spring of 1985? I understand salaries usually go back to April 1 of the year.

**Mr. Stephens:** That was in late 1985. I believe the increase went into effect late that year. I would have to check on that. I was not involved personally, but I can obtain that information for you.

**Senator Flynn:** Was the 1985 bill based on a report of the Judicial Commission that is created after each election?

**Mr. Stephens:** Yes. The Judges Act provides for the establishment every three years of a commission, and this is the second of these commissions. There was one in 1983.

**Senator Flynn:** Did the 1985 commission follow the 1983 commission?

**Mr. Stephens:** Yes. This bill follows on the recommendations of the commission established in the fall of 1986 and which reported this past February.

**Senator Flynn:** But you did not accept the full recommendations of the report.

**Mr. Stephens:** The government has adopted the levels proposed by the commission, but rather than implement them fully, retroactively to April 1, 1986, it is implementing them over three years.

**Senator Flynn:** And the salaries will reach the levels recommended by the commission in 1989?

**Mr. Stephens:** On April 1, 1988.

**Senator Flynn:** The retroactivity provision is to April 1, 1986. That means that when they receive their cheques this month the amount will reflect the increase over the past 18 months.

**Mr. Stephens:** The increase is retroactive to April 1, 1986. The other increases will be given on April 1, 1987 and on April 1, 1988. So there will be a retroactivity cheque covering the period April 1, 1986 to date.

**Senator Flynn:** Will they receive that cheque before Christmas?

**Mr. Stephens:** That is the responsibility of the Federal Commission on Judicial Affairs, not ours.

**Senator Flynn:** I suppose some judges will be in touch with them.

**Mr. Stephens:** I would suspect so.

[Traduction]

**Le sénateur Cogger:** De quel pourcentage?

**M. Stephens:** Sur les trois ans, de 17 à 17,5 p. 100, soit de 5 à 5,5 p. 100 par année.

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'est-ce que ça représente par rapport à la dernière augmentation? Pouvons-nous revenir au dernier projet de loi sur le même sujet? Quand était-ce?

**M. Stephens:** À l'automne de 1985.

**Le sénateur Nurgitz:** Sans nous donner des chiffres, prévoyait-il une rétroactivité au printemps de 1985? Il me semble que les salaires rétroactifs remontent au 1<sup>er</sup> avril.

**M. Stephens:** Il faut remonter à la fin de 1985. Il me semble que l'augmentation n'a été effective que vers la fin de cette année-là. Il faudrait que je vérifie. Je n'avais pas pris part au processus, mais je peux me renseigner pour vous.

**Le sénateur Flynn:** Le projet de loi de 1985 découlait-il du rapport de la commission judiciaire qui est mise sur pied après chaque élection?

**M. Stephens:** C'est exact. La Loi sur les juges prévoit l'établissement d'une commission tous les trois ans, et celle-ci est la deuxième. La première a été constituée en 1983.

**Le sénateur Flynn:** La commission de 1985 a-t-elle suivi celle de 1983?

**M. Stephens:** Oui. Ce projet de loi tient compte des recommandations de la commission qui a été constituée à l'automne de 1986 et qui a présenté son rapport en février dernier.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous n'avez pas accepté toutes les recommandations du rapport.

**M. Stephens:** Le gouvernement a adopté les niveaux proposés par la commission mais, au lieu de les rendre effectifs d'emblée, il a choisi de les appliquer intégralement sur trois ans, rétroactivement au 1<sup>er</sup> avril 1986.

**Le sénateur Flynn:** Et les traitements atteindront en 1989 les niveaux recommandés par la commission.

**M. Stephens:** Dès le 1<sup>er</sup> avril 1988.

**Le sénateur Flynn:** Les traitements sont rétroactifs au 1<sup>er</sup> avril 1986. Cela signifie que lorsque les juges recevront leur chèque ce mois-ci, le montant tiendra compte de l'augmentation visant les 18 derniers mois.

**M. Stephens:** L'augmentation est rétroactive au 1<sup>er</sup> avril 1986. Les autres augmentations seront rétroactives au 1<sup>er</sup> avril 1987 et au 1<sup>er</sup> avril 1988. Ils recevront donc un chèque de rétroactivité pour la période du 1<sup>er</sup> avril 1986 à ce jour.

**Le sénateur Flynn:** Recevront-ils ce chèque avant Noël?

**M. Stephens:** Cela est l'affaire de la Commission fédérale des affaires judiciaires, pas la nôtre.

**Le sénateur Flynn:** Je suppose que certains juges se mettront en contact avec la commission.

**M. Stephens:** Je le suppose.



[Text]

**The Chairman:** If there are no further questions may I have a motion to report the bill without amendment?

**Senator Nurgitz:** I so move, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Stephens, for appearing before the committee this morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

**La présidente:** Si vous n'avez pas d'autres questions, voulez-vous proposer que l'on fasse rapport du projet de loi sans amendement?

**Le sénateur Nurgitz:** Je le propose, madame la présidente.

**La présidente:** Je vous remercie, monsieur Stephens, d'avoir comparu devant nous ce matin.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

---











*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSESS—TÉMOINS

### *From the Department of Justice:*

Mrs. Mary Dawson, Q.C., Chairman, Statute Revision Commission, and Assistant Deputy Minister, Public Law;  
Mr. Lionel Levert, Secretary to the Statute Revision Commission;  
Mr. David R. Stephens, Senior Counsel, Judicial Affairs, Human Rights Law Section.

### *Du ministère de la Justice:*

M<sup>me</sup> Mary Dawson, c.r., présidente de la Commission de révision des lois, et sous-ministre adjointe, Droit public;  
M. Lionel Levert, secrétaire à la Commission de révision des lois;  
M. David R. Stephens, avocat-conseil, Affaires judiciaires, Section des droits de la personne.

24  
32



Second Session  
Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Deuxième session de la  
trente-troisième législature, 1986-1987-1988

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Tuesday, January 26, 1988  
Thursday, January 28, 1988 (a.m.)  
Thursday, January 28, 1988 (p.m.)

Le mardi 26 janvier 1988  
Le jeudi 28 janvier 1988 (a.m.)  
Le jeudi 28 janvier 1988 (p.m.)

### Issue No. 49

### Fascicule n° 49

#### First, second and third proceedings on:

#### Premier, deuxième et troisième fascicules concernant:

Consideration of Bill C-55, An  
Act to amend the Immigration Act,  
1976 and to amend other Acts in  
consequence thereof

---

L'étude du Projet de loi C-55,  
Loi modifiant la Loi sur l'immigration  
de 1976 et d'autres lois en conséquence

---

#### APPEARING:

#### COMPARAÎT:

The Honourable Gerry Weiner, P.C.,  
M.P., Minister of State (Immigration)

---

L'honorable Gerry Weiner, c.p.,  
député, ministre d'État à l'Immigration

---

#### WITNESSES:

(See back cover)

#### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cogger	*Murray (or Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Grafstein	Robertson
Lewis	Stanbury
Hicks	Spivak

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Doyle for that of the Honourable Senator Flynn. (January 25, 1988).

The name of the Honourable Senator Lewis for that of the Honourable Senator Hébert. (January 26, 1988)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES JURIDIQUES ET  
CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cogger	*Murray (ou Doody)
Doyle	Neiman
Fairbairn	Nurgitz
Grafstein	Robertson
Lewis	Stanbury
Hicks	Spivak

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Doyle substitué à celui de l'honorable sénateur Flynn. (le 25 janvier 1988).

Le nom de l'honorable sénateur Lewis substitué à celui de l'honorable sénateur Hébert. (le 26 janvier 1988).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, November 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Macquarrie, for the second reading of the Bill C-55, An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 3 novembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Macquarrie, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 26, 1988  
(66)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 3:40 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Fairbairn, Grafstein, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson and Spivak (8).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 began consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The Committee was briefed on Bill C-55.

At 5:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JANUARY 28, 1988  
(67)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera* at 9:46 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak and Stanbury (7).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The Committee was briefed on Bill C-55.

At 12:26 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JANUARY 28, 1988  
(68)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 3:22 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Doyle, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak and Stanbury (8).

*Other Senator present:* The Honourable Senator Olson (1).

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 26 JANVIER 1988  
(66)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 40, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Fairbairn, Grafstein, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson et Spivak (8).

*Présents: De la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>me</sup> Katharine Dunkley et M<sup>me</sup> Margaret Young, attachées de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-55: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence».

Le comité tient une réunion d'information sur le projet de loi C-55.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 28 JANVIER 1988  
(67)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 46, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak et Stanbury (7).

*Présents: De la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>me</sup> Katharine Dunkley et M<sup>me</sup> Margaret Young, attachées de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-55: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence».

Le comité tient une séance d'information sur le projet de loi C-55.

À 12 h 26, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 28 JANVIER 1988  
(68)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 22, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan Neiman (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Doyle, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Spivak et Stanbury (8).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Olson (1).



*In attendance: From the Library of Parliament:* Katharine Dunkley and Margaret Young, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Gerry Weiner, P.C., M.P., Minister of State (Immigration).

*Witnesses:*

*From Canada Employment and Immigration Commission:*

Mr. James Bissett, Executive Director of Immigration;

Mr. Raphael Girard, Coordinator, Refugee Affairs.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 3, 1987 resumed consideration of Bill C-55, intituled: "An Act to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof."

The Minister made an opening statement, and along with the witnesses, answered questions.

At 4:56 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Présents: De la Bibliothèque du Parlement:* M<sup>me</sup> Katharine Dunkley et M<sup>me</sup> Margaret Young, attachées de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:* Le ministre d'État (Immigration), l'honorable Gerry Weiner, c.p., député.

*Témoins:*

*De la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada:*

M. James Bissett, directeur exécutif de l'immigration;

M. Raphael Girard, coordonnateur du groupe de travail sur les réfugiés.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1987, le comité reprend l'étude du projet de loi C-55: «Loi modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence».

Le ministre fait une déclaration préliminaire, puis répond aux questions avec les témoins.

À 16 h 56, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Andrew N. Johnson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, January 28, 1988

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-55, to amend the Immigration Act, 1976 and to amend other Acts in consequence thereof met this day at 3.15 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are pleased to have with us today the Honourable Gerry Weiner, Minister of State (Immigration). As honourable senators are aware, the minister is here to discuss Bill C-55. He has with him two of his officials whom I am sure all honourable senators recognize. They are Mr. Bissett and Mr. Girard, both of whom have appeared before the committee in the past. We are pleased to welcome them all back before the committee.

Since the minister has a schedule which requires him to leave by 5 o'clock at the latest and, by some coincidence, I have the same schedule, we will start immediately so that everyone will have an opportunity to ask all of the questions he or she has in mind.

Mr. Weiner, we welcome you. We are pleased you are able to appear before us today as we commence our review of this legislation.

**The Hon. Gerry Weiner, Minister of State (Immigration):** Madam Chairman, I am delighted to be here today and, hopefully, we can work on the real issue facing us, which is protecting real refugees. So I welcome this opportunity to speak today on behalf of Bill C-55. I do so with both pride and confidence: Pride that this bill, once enacted, will reaffirm Canada's longstanding responsibilities and obligations to victims of persecution, whoever they may be, and wherever they may be from; and confident that the intentions and the determination of this government in proposing Bill C-55 will be vindicated.

I will say one more time, as I have said from the moment bill C-55 was drafted, this bill is written for the genuine refugee, not against him. Its purpose is but one, to guarantee Canada's assistance, help, sanctuary and haven to the legitimate refugee in true need of it. That can only be done by the creation of a determination system—a system we do not have today—which fairly, thoroughly, decisively and expeditiously distinguishes between that refugee and all others who make the claim, but who are not legitimate. This Bill C-55 will accomplish.

Since its introduction, however, the bill has inspired considerable opposition. It has become the subject of passionate debate and even declarations of alarm and outrage. Without doubt, some of this has been with one eye on the public opinion polls, but most opposition, I believe, has been sincere, coming from parliamentarians and members of the public who, alike,

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 28 janvier 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-55, modifiant la Loi sur l'immigration de 1976 et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 15 h 15 pour étudier ce projet de loi.

**La sénatrice Joan Neiman** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons le plaisir d'avoir parmi nous aujourd'hui l'honorable Gerry Weiner, ministre d'État à l'Immigration. Comme vous le savez, le ministre est ici pour nous parler du projet de loi C-55. Il est accompagné de deux de ses fonctionnaires, que vous reconnaissez sans doute. Il s'agit de M. Bissett et de M. Girard, qui ont déjà comparu tous deux devant notre comité. Nous sommes heureux de les accueillir de nouveau.

Comme l'emploi du temps du ministre l'oblige à nous quitter au plus tard à 17 heures et comme j'ai moi-même une obligation semblable, nous allons commencer immédiatement de façon que tout le monde puisse poser des questions.

Monsieur Weiner, nous vous souhaitons la bienvenue. Nous sommes heureux que vous ayez pu être des nôtres aujourd'hui, alors que nous amorçons l'étude de ce projet de loi.

**L'honorable Gerry Weiner, ministre d'État à l'Immigration:** Madame la président, je suis heureux d'être ici aujourd'hui et j'espère que nous allons pouvoir nous occuper de la véritable question qui se pose à nous, à savoir la protection des vrais réfugiés. Je suis heureux de pouvoir parler aujourd'hui du projet de loi C-55. Je le fais à la fois avec fierté et avec confiance: Avec fierté, car si ce projet de loi est adopté, le Canada pourra réaffirmer les responsabilités et les obligations qui ont toujours été les siennes envers les victimes de la persécution, quelles qu'elles soient et d'où qu'elles viennent; et avec confiance, car je sais que les intentions et la détermination du gouvernement lorsqu'il a proposé ce projet de loi C-55 ne seront pas démenties.

Je voudrais dire une fois de plus, comme je l'ai dit dès la rédaction du projet de loi C-55, que ce projet de loi a été conçu en faveur des véritables réfugiés, et non pas contre eux. Il n'a qu'un seul objectif, c'est de garantir assistance, aide et accueil à tous les réfugiés légitimes qui ont en véritablement besoin. Cet objectif ne peut être atteint que par la création d'un système de détermination—qui n'existe pas aujourd'hui—qui permette de distinguer de manière juste, complète, décisive et rapide, les véritables réfugiés de tous les autres, qui prétendent en être, mais qui n'en sont pas. Voilà ce que permettra de faire le projet de loi C-55.

Pourtant, depuis sa présentation, ce projet de loi a suscité une opposition importante. Il a fait l'objet d'un débat passionné et même de déclarations enflammées. Une partie de cette opposition n'est sans doute pas étrangère au souci d'obtenir de bonnes cotes dans les sondages d'opinion, mais pour l'essentiel, je la crois sincère; elle émane de parlementaires et

[Text]

did not agree with some of the basic principles underlying our approach.

In other instances, they could not reconcile the bill presented with the stated intentions of the minister and the government who introduced it. They found inconsistencies. They found vague wording and even more vague definitions. I can tell you one thing: I am glad they did. The thoroughness of the scrutiny to which the bill was subjected strengthens not only the legislation, it also manifests the fact that democracy is alive and well in this country.

The Bill C-55 I bring before you today is not the Bill C-55 this government introduced in the spring. The bill you see before you today is the bill we should have introduced those many months ago. If we had, perhaps much of the alarm surrounding it would never have arisen in the first place.

Mais il y a six mois, nous n'avions pas l'expérience acquise depuis. Par contre, ce que nous savions, c'est que nous devons mettre un frein aux innombrables abus commis à l'égard du processus de reconnaissance du statut de réfugié. Les revendications du statut de réfugié atteignaient le nombre de 1,500 par semaine et, pour ce qui concerne les revendications examinées jusqu'à ce jour, au moins 70 p. 100 étaient manifestement non fondées. Le processus d'examen des revendications était donc dépassé par la situation.

Ainsi, des réfugiés authentiques devaient vivre dans l'incertitude et dans le doute, sinon dans la crainte, pendant toutes ces années où ils devaient attendre que le Canada se prononce sur leur avenir. En revanche, cette faille dans le système permettait à toute personne présentant une revendication non fondée de contourner la législation canadienne en matière d'immigration pendant le même nombre d'années, sinon pour toujours. Ces personnes pouvaient alors prendre un emploi et s'établir en étant presque certaines que, tôt ou tard, le droit d'établissement leur serait octroyé.

C'est donc en réponse au raz-de-marée de revendications du statut de réfugié présentées vers la fin de 1986 et au début de 1987 que nous avons dû modifier considérablement les dispositions de la réforme qui avaient été annoncées par mon prédécesseur le 21 mai 1986 - dispositions qui maintenaient la traditionnelle générosité dont est toujours empreint le projet de loi C-55, mais qui ne contenaient pas suffisamment de sauvegardes pour directement réprimer les abus systématiques auxquels nous devons faire face en raison de l'évolution actuelle de la situation mondiale.

J'aimerais toutefois faire valoir que ce projet de loi a été présenté par un gouvernement assez transparent pour accepter et même encourager la discussion et l'examen de ses propositions. J'ai moi-même pris la parole devant des auditoires très hostiles. A chaque occasion, j'ai invité les personnes concernées à tirer parti de la procédure parlementaire pour exprimer leurs préoccupations.

And they did. The public hearings on this bill have been exhaustive. Some dozens of hours of testimony were heard by the House of Commons committee. Witnesses appeared on behalf of many non-governmental organizations, from the legal profession and from the academic community. Debate on

[Traduction]

de citoyens qui n'acceptent pas certains des principes fondamentaux de la solution que nous avons retenue.

Pour certains détracteurs du projet de loi, celui-ci est incompatible avec les intentions déclarées du ministre et du gouvernement. Des contradictions ont été relevées. On a trouvé la formulation et les définitions trop vagues et pour tout vous dire, j'en suis bien content. L'étude minutieuse qu'a sub le projet de loi le renforce en tant que mesure législative, mais en outre, elle atteste la vigueur de la démocratie dans ce pays.

Le projet de loi C-55 dont nous sommes saisis aujourd'hui n'est pas tout à fait identique à la mesure législative déposée le printemps dernier par le gouvernement. En fait, c'est lui qu'il aurait fallu déposer; cela nous aurait permis d'éviter en grande partie l'émotion dont je viens de parler.

But six months ago we didn't have the experience we've acquired since. What we did know was that we had to put a stop to the innumerable abuses committed against the refugee determination procedure. The number of refugee-status claims was reaching 1,500 a week, and of those claims, at least 70 per cent of the ones that have been investigated so far have proved to be without any credible basis at all. The situation was too much for the claims investigation procedure to handle.

Genuine refugees had to live in uncertainty and doubt, even fear, throughout the long years they had to wait for Canada to reach a decision about their future. On the other hand, this weakness in the system allowed anyone who made a false claim to get round Canadian immigration legislation for the same number of years, if not forever. Such people could take a job and get established, virtually certain that sooner or later they would be given landing.

So it was in response to this tidal wave of claims for refugee status that hit Canada towards the end of 1986 and the beginning of 1987 that we had to amend considerably the provisions of the reform that had been announced by my predecessor on May 21, 1986 — provisions that preserved Canada's traditional generosity (which is still present in Bill C-55), but that didn't contain enough safeguards to put a director stop to the systematic abuses we were having to cope with as a result of the way the world situation is evolving.

I would however like to point out that this Bill was introduced by a government open enough to accept and even encourage discussion and examination of its proposals. I have myself spoken before some very hostile audiences, and every time, I have urged the people involved to make use of parliamentary channels to voice their concerns.

Et c'est ce qu'elles ont fait. On a consacré de très nombreuses audiences publiques à l'étude de ce projet de loi. Le comité de la Chambre des communes a reçu des témoignages pendant plusieurs dizaines d'heures. Les témoins entendus représentaient de nombreux organismes non gouvernementaux, le barreau et le milieu universitaire. En outre, les Communes ont



[Text]

the floor of the House of Commons was equally extensive, right up until a few days ago.

The outcome is before you. Over 20 amendments to the bill were made by the legislative committee. There were 77 amendments tabled in the house at report stage, and 10 of those were accepted. It is, as I have said, a better bill all round but, in particular, it is far more precise. Procedures and terminology have been clearly spelled out. Responsibilities and intentions are outlined in ways the original bill failed to do. In short, this is a bill which will do the job.

For that reason especially, I feel it would be unfortunate for this chamber to take undue time in its deliberations. Further delay at this point can only cause greater difficulties, not for the government, but for the refugee.

Let me tell you as plainly and as clearly as I can what is happening out there beyond our plush chambers and beyond the boundaries of our comfortable, modern and industrious society. What is happening is an assault, on a world-wide scale, on those desperate for a better life and greater economic opportunity. The pressures represented in the slums of Cairo and Manila, in the barrios of Mexico City and Sao Paulo, are creating a relentless urge to migrate by those who can find the means to do so. The industrialized west, including Canada, is the target destination. At the same time, there is little sign that the plight of the refugee is diminishing. The victims of persecution and of human rights abuse number in the millions.

Obviously, as a mature, wealthy and compassionate nation, Canada has a responsibility to both groups. We have a deep humanitarian tradition in aiding economic development in the poorer nations. We want to create alternatives to those hopeless lives of poverty and misery and I hope all parliamentarians will agree that Canada is showing exemplary leadership in this regard. Certainly, those nations attending the Commonwealth summit in Vancouver and those which participated earlier in La Francophonie in Quebec, would acknowledge Canada's role and commitment in this regard. But the alternatives we provide cannot and must not be found within Canada's refugee determination system.

Many countries with records of compassion similar to our own are giving up the struggle to make the distinction between the economic migrant and the legitimate refugee. In Europe, nations are acting to exclude all potential refugee claimants, false and genuine alike, before they even set foot on land. Border police are making executive decisions to deny entry right on the aircraft. There is no review panel, no lawyer, no non-adversarial hearing, no ministerial discretion, and no representative of the United Nations High Commissioner for Refugees is present.

[Traduction]

également débattu abondamment de ce sujet, et s'y consacraient encore il y a quelques jours à peine.

Vous en avez les résultats devant vous. Le comité législatif y a apporté plus de 20 amendements. À l'étape du rapport, 77 amendements ont été déposés à la Chambre; dix d'entre-eux ont été acceptés. Comme je l'ai dit, nous avons donc maintenant un meilleur projet de loi, mais en particulier, il est beaucoup plus précis. La procédure et la terminologie ont été clairement définies. Ce nouveau projet de loi énonce les responsabilités et les intentions de façon précise, ce qu'il ne faisait pas auparavant. En résumé, la mesure va être plus efficace.

C'est notamment pour cette raison qu'il serait dommage, à mon sens, que les délibérations s'éternisent dans cette chambre. Tout retard supplémentaire à cette étape de l'étude du projet de loi ne peut que susciter de plus graves difficultés, non pas pour le gouvernement, mais pour les réfugiés.

Laissez-moi vous dire simplement et aussi clairement que possible ce qui se passe en dehors de l'ambiance feutrée du Parlement et au-delà des frontières de notre société industrielle, moderne et confortable. Ce qui se passe, c'est qu'à l'échelle mondiale, tous les désespérés se lancent à l'assaut des meilleures conditions de vie et des meilleures perspectives économiques. Les difficultés présentes dans les bidonvilles du Caire et de Manille, dans les barrios de Mexico et les favelles de Sao Paulo contraignent tous ceux qui en ont les moyens à émigrer. Tout le monde occidental industrialisé, dont le Canada, constitue la destination de ces malheureux. Parallèlement à ce phénomène, le sort tragique des réfugiés ne connaît aucune amélioration. Les victimes des mesures de persécution et des atteintes aux droits de la personne se chiffrent par millions.

Naturellement, le Canada, en tant que nation évoluée, opulente et capable de compassion, a une responsabilité envers ces deux groupes de personnes. Il existe au Canada une tradition humanitaire très ancienne d'aide au développement économique des nations les plus pauvres. Nous voulons ouvrir des voies nouvelles pour les sans-espoir, dont la vie est faite de pauvreté et de misère, et tous les parlementaires reconnaîtront sans doute avec moi que le Canada donne l'exemple à cet égard. Les nations qui ont participé au Sommet du Commonwealth à Vancouver, comme celles qui avaient participé précédemment au Sommet de la Francophonie à Québec, reconnaissent certainement le rôle et les engagements du Canada dans ce domaine, mais les solutions que nous proposons ne doivent pas relever du régime canadien de détermination du statut de réfugié.

De nombreux pays, dont les traditions humanitaires s'apparentent aux nôtres, ont renoncé à faire une distinction entre ceux qui émigrent pour des raisons économiques et les véritables réfugiés. En Europe, on prend des mesures pour exclure tous les demandeurs potentiels de statut de réfugié, vrais ou faux, avant même qu'ils n'aient atteint le territoire national. La police des frontières décide d'interdire le débarquement à bord même de l'avion: il n'y a pas de comité de révision, pas d'avocat, pas d'audience non contradictoire, pas de pouvoir discrétionnaire du ministre, pas de représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

## [Text]

Canada and Canadians would rightly be loathe to introduce such a system but, at the same time, neither are we prepared to have our policy of generosity and welcome to the genuine refugee abused simply because we cannot swiftly and fairly distinguish that refugee from others who falsely make the claim.

Bill C-55 can and will make that distinction.

Madam Chairman, I have heard and read opponents' statements that C-55, even as amended, remains a disgrace. A few weeks ago, a member of the House of Commons claimed that at the recent meeting of the Executive Committee of the United Nations High Commission for Refugees in Geneva, Canada was actually booed because of Bill C-55.

Of course, the member who made the statement was not actually there himself, but a member who was there, the member for Calgary West, reported in the House of Commons that quite the contrary occurred. Not only was Canada applauded for Bill C-55, it was also noted by the member that the bill is being taken as a model for other nations who still wish to maintain their commitments to the legitimate refugee.

I would also like to remind committee members that the United Nations High Commissioner for Refugees has on several occasions expressed his gratitude for the extensive dialogue we have conducted on this issue. That recognition is, I believe, not only an acknowledgment of the intention of Bill C-55, but also of its actual mechanisms.

Le revendicateur qui est sans l'ombre d'un doute un réfugié ayant besoin de l'assistance du Canada obtiendra sans délai le statut de réfugié. Cette personne sera donc en mesure de refaire tout de suite sa vie.

De même, un demandeur qui n'est manifestement pas un réfugié sera presque aussi rapidement contraint de quitter le Canada. Toutefois, cette personne aura droit aux services d'un avocat, qui seront d'ailleurs payés par le Canada; elle aura droit à une audition devant au moins un membre de la section du statut et, en outre, aura droit d'en appeler au ministre puis à la Cour d'appel fédérale et à la Cour fédérale.

Dans le cadre du processus de reconnaissance du statut de réfugié proposé, la totalité du temps et des ressources sera consacrée aux cas difficiles à régler. Ce processus comporte des sauvegardes contre toute erreur de jugement qu'on ne retrouve nulle part ailleurs dans le monde. En effet, le bénéfice du doute sera toujours accordé au demandeur. Tout risque de refoulement accidentel a été éliminé étant donné que les critères que nous avons retenus pour déterminer les nations qui ne refoulent pas les vrais réfugiés sont ceux-là mêmes préconisés par les Nations Unies.

Comme il a été signalé au cours d'une discussion à la Chambre des communes par le député de Calgary-Ouest, aucun autre État dans le monde n'a enchaîné dans sa législation de tels droits et privilèges pour les revendicateurs du statut de réfugié.

Malgré tout, certaines personnes soutiennent encore que ce projet de loi contient des lacunes, en particulier à l'égard de la Charte des droits et libertés. Les fonctionnaires du ministère

## [Traduction]

Heureusement, pour le Canada et pour les Canadiens, un tel système est inconcevable. Cependant, nous ne voulons pas non plus que l'on abuse de notre politique de générosité et d'accueil parce que nous sommes incapables d'établir rapidement et équitablement la distinction entre les véritables réfugiés et ceux qui présentent une demande non fondée.

Le projet de loi C-55 permet de faire cette distinction.

Madame le président, j'ai pris connaissance du point de vue de certains détracteurs pour qui ce projet de loi, même modifié, reste inadmissible. Il y a quelques semaines, un député prétendait qu'au cours d'une récente réunion du comité directeur du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à Genève, le Canada avait été hué à cause du projet de loi C-55.

Naturellement, le député qui a fait cette déclaration n'avait pas assisté à la séance en question. En revanche, le député de Calgary-Ouest, qui y a assisté, a dit à la Chambre des communes, que c'est le contraire qui s'est produit. Non seulement on a applaudi le Canada et son projet de loi, mais ce député a également indiqué que d'autres nations, qui souhaitent conserver leurs engagements envers les véritables réfugiés, ont pris ce projet de loi pour modèle.

Je voudrais également rappeler aux membres du comité que le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés nous a remercié à plusieurs reprises du vaste débat consacré à cette question au Canada. Cette consécration du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés vise non seulement l'intention du projet de loi C-55 mais également ses modalités de fonctionnement.

The claimant who is, beyond the shadow of a doubt, a refugee in need of Canada's help will get refugee status without delay. Such a person will thus be able to start rebuilding his life immediately.

Equally, a claimant who is obviously not a refugee will be made to leave Canada almost as promptly. However, he will be entitled to the services of a lawyer, paid for by Canada; he will be entitled to a hearing before at least one member of the Refugee Division; and he will be entitled to appeal to the Minister, the Federal Court of Appeal and the Federal Court.

In the proposed refugee determination procedure, all the time and resources will be devoted to difficult cases. The procedure will include safeguards against errors in judgment that are not found anywhere else in the world. The claimant will always be given the benefit of the doubt. All risk of returning someone inadvertently has been eliminated, because the criteria we have adopted for determining the nations that do not return real refugees are the same ones endorsed by the United Nations.

As the Member for Calgary West pointed out in the course of a debate in the House of Commons, no other country in the world has enshrined in its legislation such rights and privileges for refugee claimants.

Despite all this, there are still some people who contend that the Bill has shortcomings, particularly with respect to the Charter of Rights and Freedoms. The officials at the Depart-



*[Text]*

de l'Emploi et de l'Immigration, tout comme les fonctionnaires du ministère de la Justice m'ont assuré que ce n'était pas le cas.

Je ne suis pas avocat, mais je crois savoir que personne ne peut usurper la prérogative des tribunaux. Si le projet de loi C-55 comporte effectivement des lacunes sur le plan juridique, les tribunaux nous le diront. C'est leur rôle. Notre rôle, en tant que parlementaires, consiste à introduire, examiner, modifier et adopter des lois conformément aux traditions et privilèges inhérents à l'institution du Parlement.

I therefore urge this chamber to consider carefully but not unduly obstruct, this bill. I do not question the ability of this place to cause difficulty, even embarrassment, to this government on this issue, as it has on Bill C-22, but please consider this: Every day that Bill C-55 is delayed is a day when Canada's protection will not be extended to those who really need it, a day when we fail to serve the cause of the refugee.

The genuine refugee is in legitimate need of Canada's assistance and help—that is who this bill is for. Please do not jeopardize that help.

**Senator Spivak:** I would like to begin by asking some policy questions, if I may, particularly on the issue of the prescribed list of countries and the so-called safe country return issue. In your brief you mentioned several times the claimant who is clearly a refugee in need of our assistance. You seem to make the distinction there between a genuine refugee and a refugee in need of our protection. You go on to say that the danger of accidental refoulement has been reduced to zero because the standards we have accepted for the identification of nations which do not refoule genuine refugees are the United Nations' own, and I presume that that also indirectly refers to the list.

My first question is: Since this appears to indicate a change of policy, could you comment on what that change is? How does this reflect a change in approach to refugee protection?

**Mr. Weiner:** I would say clearly that Bill C-55 is not a change in policy. The policy was established by the Immigration Act in 1976 or prior. Bill C-55 is a process—it is a bill of process, a bill of substance. We are attempting to identify and welcome the real refugees, that is, those people who need our protection. It has become quite clear that there is a rising number of claimants, many of whom have, according to the advice I have been given, no real case for claiming that they fled out of fear of persecution or that their life, limb or liberty was at risk. I have seen recent figures indicating that at least 80 per cent of the claimants in a given period had not come from a country from which they fled out of fear of persecution. In other words, they did more than sojourn in western Europe or in other areas where they could have continued to live safely or, if they had chosen to immigrate, they could have made an immigration application in Canada.

*[Traduction]*

ment of Employment and Immigration as well as at the Department of Justice have assured me that this is not the case.

I am not a lawyer, but I believe it is true that no one may usurp the prerogative of the courts. If Bill C-55 in fact has legal shortcomings, the courts will tell us so. That's their role. Our role as parliamentarians is to introduce, examine, amend and pass bills, in accordance with the traditions and privileges inherent in the institution of Parliament.

C'est pourquoi je demande à cette Chambre non seulement d'étudier soigneusement le projet de loi, mais également de ne pas s'y opposer de façon abusive. Il n'est pas douteux que le Sénat a les moyens nécessaires pour gêner le gouvernement sur cette question, comme il l'a fait à propos du projet de loi C-22. Mais je vous demande de tenir compte de ceci: chaque jour de retard dans l'adoption du projet de loi C-55 est un jour supplémentaire pendant lequel le Canada n'accordera pas sa protection à ceux qui en ont vraiment besoin et ne pourra donc servir la cause des réfugiés.

Les véritables réfugiés ont besoin de l'assistance et de l'aide du Canada, et c'est là l'objet de ce projet de loi. Je vous demande de ne pas remettre cette assistance en cause.

**Le sénateur Spivak:** Je voudrais tout d'abord poser certaines questions de choix politique, si vous me le permettez, en particulier sur la question de la liste des pays visés et la question du renvoi dans un pays dit sûr. Dans votre mémoire, vous faites état à plusieurs reprises du demandeur de statut qui est un véritable réfugié et qui a besoin de notre assistance. Vous semblez faire une distinction entre le véritable réfugié et le réfugié qui a besoin de notre protection. Vous dites ensuite qu'on a éliminé tout risque de refoulement accidentel, car les normes que nous appliquons pour déterminer les pays qui ne refoulent pas les véritables réfugiés sont celles des Nations unies, et je suppose que cela fait également indirectement référence à la liste.

Ma première question est la suivante: Puisqu'il semble y avoir un changement de politique, pourriez-vous nous expliquer ce changement? Est-il la conséquence d'un changement d'attitude en matière de protection des réfugiés?

**M. Weiner:** Je vous dis tout de suite que le projet de loi C-55 ne constitue pas un changement de politique. La politique a été définie par la Loi de l'immigration en 1976, et même avant. Le projet de loi C-55 est une mesure concrète, une mesure de fond. Nous essayons de reconnaître et d'accueillir les vrais réfugiés, ceux qui ont besoin de notre protection. Il est bien évident que le nombre des demandeurs augmente et que bon nombre d'entre eux ne devraient pas, selon l'avis que j'ai reçu, prétendre qu'ils ont fui leur pays par crainte de persécution ou parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées. D'après des chiffres que j'ai vus récemment, au moins 80 p. 100 des demandeurs au cours d'une période donnée n'avaient pas quitté leur pays par crainte de persécution. Ils avaient quitté l'Europe occidentale ou une autre région du monde où ils auraient pu rester en toute sécurité; s'ils avaient voulu immigrer au Canada, ils auraient pu présenter une demande d'immigration.



## [Text]

We are now being perceived to have a kind of *ad hoc* immigration law. People are making regulations on their own by arriving in Canada and making a refugee claim, as was done yesterday when the Guyanese arrived in Toronto, and as happened on Sunday when other people arrived from Rio de Janeiro.

We have set quite clearly forward some objective criteria that will give people eligibility. In other words, there are two standards to look at: eligibility and credibility. They are objective criteria to determine whether there is eligibility for a refugee claim. Can we give access to everybody who says he is a refugee, let alone those people we want to keep out of the system—the terrorists, spies, saboteurs, criminals and so on? There are others, for example, who may have refugee status elsewhere or who may have lived for a period of time in another country and could have sought protection there. The refugee problem is such that many countries that have been helpful towards the real refugee would appreciate sharing in its resolution.

Clearly, we worked on the philosophy that not everybody requires access or protection. We are trying to identify those who need our protection. Because we have in place a system that does not allow for identification on an immediate basis, everybody who arrives will be allowed to stay for a period of time. As a result, no message gets out as to the abuse or the potential abuse. This procedure tends to incite further abuse and unfairness, and it takes up resources that could otherwise be used to relieve the plight of real refugees; as the protection that could be offered immediately to the real refugee; and the services required such as employment authorizations, student authorizations and social and health services. All these things are there for the legitimate refugee. We must recognize that certain people will already have protection or could seek protection, because there are other countries with records of protecting refugees as good as ours. There are many signatories to the Geneva Convention who have exemplary records.

Our philosophy is that we want to put in place a process that considers the growing population. It is a world on the move, and there is still a lot of internal strife in many countries. Wars that may have ended many years ago still appear to be producing individuals who cannot find security in their own societies. The policy is to be able to welcome refugees when they do arrive. On the other hand, a very active component of our refugee policy is to have a compassionate, humanitarian manner of selecting more people on an ongoing basis and to be able to contribute more to the betterment and quality of their lives.

**Senator Spivak:** When you return people to safe third countries, these countries must be obligated to take the people back. Are you assuming that these countries will respect that obligation? What is that obligation based upon?

I have another related question. It is my understanding that in the original Bill C-55 there was mention of bilateral agreements between Canada and countries on the list. Perhaps I am mistaken, because I see Mr. Girard shaking his head. I would like to know if it is the view of the government that third coun-

## [Traduction]

Certains considèrent maintenant que le Canada a une politique d'immigration spécialement conçue pour eux et ils viennent au Canada présenter une demande de statut de réfugié, tels ces Guyanais qui sont arrivés hier à Toronto ou ces autres personnes arrivées dimanche de Rio de Janeiro.

Nous avons énoncé plusieurs critères objectifs régissant la recevabilité des demandes. Il y a deux normes à considérer: l'admissibilité et la crédibilité. On applique des critères objectifs pour déterminer si une demande est recevable. Pouvons-nous accueillir tous ceux qui se prétendent réfugiés, sans parler de ceux qu'ils n'est pas question d'accueillir, comme les terroristes, les espions, les saboteurs, les criminels et ainsi de suite? Il y en a d'autres, par exemple, qui pourraient tenir le statut de réfugié ailleurs ou qui ont vécu pendant un certain temps dans un autre pays, dont ils auraient pu demander la protection. Le problème des réfugiés est tel que de nombreux pays qui aident les vrais réfugiés souhaiteraient participer à sa solution.

Nous sommes donc partis du principe voulant que la protection ne doit pas être accordée à tout le monde. Nous essayons de déterminer qui a besoin de notre protection. Un système qui ne permet pas de le savoir immédiatement donne à tous les arrivants la garantie de pouvoir rester pendant un certain temps. Il n'y a donc aucune mise en garde contre les abus, même potentiels. La procédure tend à favoriser les abus et l'injustice, et elle s'approprie des ressources qui auraient pu être utilisées à soulager la misère des véritables réfugiés, à les protéger immédiatement et à leur proposer les services dont ils ont besoin, notamment les autorisations de travail, les autorisations d'étude, les services sociaux et les soins médicaux. Tout cela devrait être réservé aux véritables réfugiés. Il faut savoir que certaines personnes sont déjà protégées ou peuvent chercher à se réfugier ailleurs, car il existe d'autres pays qui protègent les réfugiés aussi bien que nous. La Convention de Genève a été signée par de nombreux pays exemplaires à cet égard.

Quant à nous, nous voulons mettre en place une procédure qui tienne compte de l'augmentation du nombre de demandeurs. Le monde est en mouvement et de nombreux pays connaissent encore des troubles intérieurs. Il semble que bien des années après la fin d'une guerre, il y ait encore des personnes qui ne se trouvent pas en sécurité dans leur propre société. Pour nous, lorsque ces personnes arrivent, il s'agit d'être en mesure de les accueillir. Notre politique à l'égard des réfugiés comporte un très fort élément de compassion et d'humanitarisme, qui doit intervenir dans le choix d'un nombre de plus en plus grand de personnes et qui doit contribuer à l'amélioration de leur qualité de vie.

**Le sénateur Spivak:** Lorsque vous renvoyez quelqu'un vers un tiers pays sûr, ce pays doit être obligé de l'accueillir. Est-ce que vous supposez une telle obligation? Sur quoi est-elle fondée?

Je voudrais poser une autre question sur le même sujet. Il me semble que dans le projet de loi C-55, il était question d'accords bilatéraux entre le Canada et les pays de la liste. Je me suis peut-être trompée, car je vois M. Girard qui manifeste son désaccord d'un signe de la tête. Mais j'aimerais savoir si le

[Text]

try arrangements are necessary so that we can assume these genuine refugees are not in need of protection in the safe third country.

**Mr. Weiner:** Cabinet, and not the bureaucracy or officials, will be coming forward with a list of safe countries. This will only be done after consultation with the community, nongovernmental organizations, the United Nations High Commissioner for Refugees, our own officials and with ethnic groups. We will do it in a very careful way and base it on the record of the particular country with regard to human rights vis-à-vis all nationals or specific nationals. We would not want to place one individual at risk. Clearly, there are countries with records that are as good as ours in protecting refugees and in not sending them back to the country of origin.

Do we need arrangements? Of course, there will be discussions and *ad hoc* arrangements. The bill clearly states that we will not be putting individuals in orbit. In other words, an individual has to be accepted by the country that is providing the protection, or where the refugee is seeking protection, or where they have status. Our position is that when a refugee arrives we want to identify, welcome and protect him or her very quickly if necessary. However, if what they are doing is part of an abuse, part of a scheme, or part of a way to try to immigrate to Canada, then the message must be loud and clear that such people must be returned and asked to make a regular immigration application. Indeed, some might meet our criteria.

**Senator Spivak:** In other words, before a person who is a genuine refugee is screened out and therefore not in need of protection, you will know that the country to which he is returning will not put him into orbit—in other words, send that person on to another country that may be a safe country to the third country but not a safe country to us?

**Mr. Weiner:** Cabinet will be drafting a list of safe third countries. This list will go out to the officers, the documentation centres and to everybody who will be working at the ports.

**Senator Spivak:** So, in advance of that person being returned to a particular country, we will know that he is not going to be placed in orbit.

**Mr. Weiner:** You will know as soon as the bill is in place. I just want to make a small correction. We are not screening anybody out.

**Senator Spivak:** I hope you will forgive me, but I am not as familiar with this bill as you are, and the terms I use may not be accurate.

**Mr. Weiner:** There has been some focus on whether we have a pre-screening procedure. To me pre-screening is when there is a pack of applications and we take some and not others. Every individual will have the opportunity to come before a member of the independent, objective refugee board. As I indicated, there will be certain eligibility criteria in place such as whether the person is currently under removal order—in which case they cannot be given access—whether the person has refugee status elsewhere and so on. In addition, there will be credibility criteria, which are very much subjective. The

[Traduction]

gouvernement estime qu'il faut conclure des accords avec les pays tiers, de façon que nous puissions supposer que ces réfugiés ne seront pas privés de protection dans le tiers pays sûr.

**M. Weiner:** Le Cabinet et les fonctionnaires vont dresser une liste de pays sûrs. Auparavant, il va falloir consulter les milieux communautaires, les organismes non gouvernementaux, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés ainsi que nos propres fonctionnaires et nos groupes ethniques. Nous allons procéder avec la plus grande prudence, d'après le sort réservé par chaque pays aux nationaux des autres pays en matière de droits de la personne. Nous ne voulons faire courir de risque à personne. Mais il est bien établi que certains pays font aussi bien que nous en matière de protection des réfugiés et en matière de non-refoulement vers le pays d'origine.

Avons-nous besoin de tels accords? Naturellement, il y aura des négociations et des accords ponctuels. Le projet de loi indique clairement que personne ne sera placé sur orbite. Autrement dit, il faudra que dans chaque cas, l'intéressé soit accepté par un pays qui lui accorde sa protection, dans lequel il pourra demander protection ou dans lequel on lui accordera le statut de réfugié. Nous estimons que lorsqu'un réfugié arrive, il faut pouvoir au besoin le reconnaître très rapidement comme tel, l'accueillir et le protéger. Néanmoins, si l'arrivant abuse du système et s'en sert pour immigrer au Canada, il faut lui faire savoir très clairement qu'il va être renvoyé, et lui demander de présenter une demande d'immigration normale. Il suffit de répondre à nos critères.

**Le sénateur Spivak:** Autrement dit, avant de déterminer qu'une personne doit être écartée parce qu'elle n'a pas besoin de protection, vous vous assurez que le pays vers lequel elle est envoyée ne vas pas la placer sur orbite, c'est-à-dire la renvoyer vers un autre pays qu'il juge sûr, mais qui ne constitue pas un pays sûr pour nous.

**M. Weiner:** Le Cabinet va dresser une liste des tiers pays sûrs. Cette liste sera adressée à tous les agents, à tous les centres de documentation et à toutes les personnes travaillant aux points d'entrée.

**Le sénateur Spivak:** On saura donc à l'avance que la personne renvoyée vers un pays particulier ne sera pas placée sur orbite.

**M. Weiner:** On le saura dès que le projet de loi sera en vigueur. J'aimerais simplement apporter une petite rectification. Nous n'écarterons pas n'importe qui.

**Le sénateur Spivak:** Pardonnez-moi, mais je ne connais pas le projet de loi aussi bien que vous, et je n'emploie peut-être pas les termes justes.

**M. Weiner:** Certains se sont demandés si nous avons une procédure de présélection. À mon avis, on peut parler de présélection lorsque, dans une pile de demandes, on en retient quelques-unes et pas les autres. Chaque individu aura la possibilité de comparaître devant un membre d'une commission indépendante et objective, celle du statut de réfugié. Comme je l'ai déjà expliqué, certains critères d'admissibilité seront établis, par exemple si la personne est sous le coup d'une ordonnance de renvoi, auquel cas elle ne peut être admise, si elle a obtenu ailleurs le statut de réfugié, etc. Il y aura aussi des critères très



[Text]

officer and the adjudicator will listen to and get an understanding of the story—where the person came from, how they came here, their circumstances and so on.

**Senator Spivak:** You mentioned that cabinet will draw up the list of safe third countries. Are you concerned about whether there might be some conflict between the refugee protection issue and international relations in that regard? I refer, for example, to the United States which may be a safe third country for many people but which may not be, perhaps, for Central Americans. Is it Canada's policy with regard to refugees to be a country of first asylum or a country of selection abroad? What is our primary policy in that regard?

**Mr. Weiner:** On the basis of the criteria I have already described, we will examine all countries for their potential of being added to the list of safe third countries. Canadians are noted for their fairness. We have a different view of some parts of the world than do other countries. All this will be taken into consideration. We are not putting forward a list now because we do not have one yet.

Earlier you asked about whether we need an arrangement. We have to know whether the other country will take the person back, and we also have to know that that country will guarantee protection in the same way we would. If a particular country is good at protecting almost all nationals but not certain nationals—which they may be sending back to their country of origin—people of that description will not be sent to that country.

You asked about our refugee policy. It can be described as having three prongs which are in accordance with the order of priorities established by the UNHCR. One is the selection of refugees from around the world, that is, those in most desperate need according to the definition agreed to at Geneva. Even if we expand the definition, we will still want to let in those refugees who are most desperately in need. Second, to have in place international assistance or programs through international humanitarian agencies such as Food Aid, UNHCR, Red Cross and so on to improve the quality of life for people in their countries of origin and to help restore peace and tranquility in areas of strife. Third, when people arrive in need of protection, to offer protection. Over the past few years the numbers of refugees have increased. There are about 2,600 potential refugee claimants arriving every month right now. The numbers are up over 40,000. Approximately 1,600 to 1,800 people come through ports of entry and another 800 show up inland. Those are rising numbers. We know that at least 70 per cent of them should not be making a refugee claim, because that is the advice we are given.

**Senator Spivak:** Thank you very much, Mr. Minister.

**Mr. Weiner:** You are very welcome.

**Senator Fairbairn:** Mr. Weiner, I want to follow up on Senator Spivak's question with respect to people who are returned to a country on the prescribed list. Will we know in advance that they will not be sent off to another country and

[Traduction]

subjectifs concernant le fondement de la demande. L'agent et l'arbitre écouteront et essaieront de comprendre l'histoire de la personne, d'où elle vient, comment elle est arrivée ici, dans quelles circonstances, etc.

**Le sénateur Spivak:** Vous avez dit que le Cabinet dressera une liste des tiers pays sûrs. Croyez-vous que la question de la protection des réfugiés puisse poser des problèmes sur le plan des relations internationales? Ainsi, les États-Unis pourraient être un tiers pays sûr pour de nombreuses personnes, mais peut-être pas pour celles qui viennent d'Amérique centrale. Pour les réfugiés, le Canada veut-il être un pays de premier asile ou un pays de sélection à l'étranger? Quels sont nos principes directeurs à cet égard?

**M. Weiner:** Nous déterminerons, en fonction des critères dont j'ai déjà parlé, quels pays peuvent figurer sur la liste des tiers pays sûrs. Les Canadiens sont reconnus pour leur équité. Par rapport à d'autres pays, nous avons une vision différente de certaines parties du monde. Tous ces facteurs seront pris en considération. Nous ne proposons pas de liste pour le moment car nous n'en avons pas encore établie une.

Vous avez demandé précédemment s'il fallait conclure des accords. Nous devons savoir si l'autre pays acceptera de reprendre la personne et s'il lui garantira la même protection que nous. Si un pays donné protège bien presque tous les ressortissants, sauf certains qui risqueraient d'être renvoyés dans leur pays d'origine, nous n'enversons pas ces derniers dans le pays en question.

Vous demandez quelle est notre politique à l'égard des réfugiés. On peut dire qu'elle vise trois objectifs qui sont conformes aux priorités établies par le HCNUR. Nous voulons d'abord choisir dans le monde entier les réfugiés qui sont le plus dans le besoin selon la définition convenue à Genève. Même si nous élargissons cette définition, nous voudrions quand même accueillir les plus nécessiteux. Deuxièmement, nous voulons établir des programmes d'aide internationale, par l'entremise d'organismes internationaux à vocation humanitaire tels que l'Aide alimentaire, le HCNUR, la Croix-Rouge, etc., pour améliorer la qualité de vie de ceux qui vivent dans leur pays d'origine et pour aider à rétablir la paix ou le calme dans les régions déchirées par des conflits. Troisièmement, nous voulons protéger ceux qui, à leur arrivée, ont besoin de protection. Depuis quelques années, le nombre de réfugiés a augmenté. Actuellement, il arrive chaque mois quelque 2 600 demandeurs potentiels de statut de réfugié. Leur nombre dépasse les 40 000. Environ 1 600 à 1 800 d'entre eux arrivent aux points d'entrée, et les 800 autres se manifestent ailleurs au Canada. Ces chiffres augmentent sans cesse. D'après les indications que nous fournis, nous savons qu'au moins 70 pour cent de ces personnes ne devraient pas demander le statut de réfugié.

**Le sénatrice Spivak:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le ministre.

**M. Weiner:** Je vous en prie.

**Le sénateur Fairbairn:** Monsieur Weiner, je veux revenir à l'une des questions de la sénatrice Spivak, au sujet des personnes qui sont renvoyées dans un pays figurant sur la liste. Aurons-nous l'assurance qu'elles ne seront pas ensuite



[Text]

that they will, in fact, receive the protection of the country to which they are returned? Will there be any Canadian system of monitoring those cases, or are the numbers so large or the logistics so complicated that they will just go off and we will have to accept that, on the basis of our understanding with the other country, they will be safe?

**Mr. Weiner:** In addition to the helpful Canadians from coast to coast who have been assisting in bringing forth some very helpful and constructive commentary on what we have been doing, I am advised that the United Nations High Commission for Refugees will, of course, be monitoring that situation.

I just want to underline very clearly that what we have said is that, if we cannot send the person back to a place where he can be guaranteed the same protection that Canada would afford him—in other words, where there can be no possible refoulement or no possible return to the country from which he or she fled under fear of persecution—we will not put that person in orbit. That person will have a full determination here and be allowed to stay.

Clearly, some discussions are underway and we will have some *ad hoc* arrangement in place. We will know ahead of time which countries are safe because they will have been thoroughly examined. Other countries feel as we do about refugees and want to be equally helpful. They assist us in very important ways and many do as well as we do in this regard. We want to continue to share this responsibility with them.

**Senator Fairbairn:** Mr. Weiner, you said that when a claimant cannot be removed, for whatever reason, to a prescribed country, they will then be permitted to stay here.

**Mr. Weiner:** I was referring to a person in orbit, for example.

**Senator Fairbairn:** Who makes the decision or what are the criteria for the making of that decision as to who cannot be removed?

**Mr. Weiner:** Are we now discussing the return of refugees to a safe country?

**Senator Fairbairn:** Yes.

**Mr. Weiner:** I will have a list of countries to which we can return individuals. That will be given to me by Cabinet and it will be in the hands of every officer and every member of the refugee board. We are saying that, through whatever *ad hoc* arrangement we make with a country—with Utopia, if you like—if we know Utopia is not prepared to take back a certain individual, for whatever reason, or we are not confident that that individual will be allowed to stay in Utopia and live comfortably and happily ever after—or there is a risk that Utopia might return the individual to the country from which he fled, then that person will be allowed to stay and make a claim here.

**Senator Fairbairn:** Can you tell me how quickly that decision is made under the process you have set out?

[Traduction]

envoyées ailleurs, et que le pays où nous les renverrons leur offrira réellement la protection voulue? Le Canada pourra-t-il effectuer des contrôles, ou le nombre de dossiers à suivre sera-t-il tellement élevé et la logistique tellement compliquée que nous devrons, après leur départ, présumer que ces personnes seront en sécurité du simple fait de l'entente conclue avec l'autre pays?

**M. Weiner:** Outre le fait que, d'un océan à l'autre, des Canadiens dévoués nous ont fait part de certaines observations très utiles et constructives, je crois que le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés surveillera la situation.

Je veux simplement expliquer très clairement ce que nous avons dit. Si nous ne pouvons renvoyer quelqu'un à un endroit où l'on peut lui garantir la même protection que celle dont il bénéficierait au Canada, c'est-à-dire un endroit qui ne peut le refouler ou le renvoyer dans le pays qu'il a fui par crainte de persécution, nous ne placerons pas cette personne sur orbite. On lui reconnaîtra ici le statut de réfugié et elle sera autorisée à rester.

Évidemment, certains pourparlers sont en cours et nous allons conclure des ententes spéciales. Nous saurons à l'avance quels pays sont sûrs car leur dossier aura fait l'objet d'un examen minutieux. D'autres pays partagent notre avis en ce qui concerne les réfugiés et veulent également se rendre utiles. Ils nous sont d'un précieux secours et bon nombre font aussi bien que nous dans ce domaine. Nous voulons continuer de partager avec eux cette responsabilité.

**Le sénateur Fairbairn:** Monsieur Weiner, vous avez dit que si, pour une raison ou une autre, le demandeur de statut de réfugié ne peut être renvoyé dans le pays visé, il pourra rester ici...

**M. Weiner:** Je voulais parler d'une personne placée sur orbite, par exemple.

**Le sénateur Fairbairn:** À qui revient la décision ou sur quels critères se fonde-t-on pour décider que quelqu'un ne peut être renvoyé?

**M. Weiner:** Parlons-nous du renvoi de réfugiés dans un pays sûr?

**Le sénateur Fairbairn:** Oui.

**M. Weiner:** J'aurai une liste des pays où nous pouvons renvoyer les personnes concernées. Cette liste me sera remise par le Cabinet, et chaque agent et chaque membre de la Commission du statut de réfugié l'aura en main. Autrement dit, si grâce aux ententes que nous avons conclues avec un pays donné, nous savons que celui-ci n'est pas disposé à reprendre quelqu'un pour quelque raison que ce soit, ou si nous ne sommes pas certains que cette personne puisse y vivre heureuse et confortablement par la suite, ou s'il y a un risque qu'elle soit renvoyée dans le pays qu'elle a fui, cette personne sera autorisée à rester ici et à présenter une demande.

**Le sénateur Fairbairn:** Pouvez-vous me dire en combien de temps la décision sera prise selon le processus que vous avez établi?

[Text]

**Mr. Weiner:** Under the new process we will be trying to make decisions in a matter of days. What is clear is that, under the current system, every one of those 2,600 persons arriving on a monthly basis comes in and claims refugee status. They end up staying here for three or four years because of all the stages that they must go through before the process is exhausted. It is very difficult to get them to leave and it is very difficult to put them out, because of economic, family and social viability; in fact, it is very difficult for all of the reasons we have laid out.

The best deterrent to an abuser is to examine his situation very quickly and make a decision. When I say "abuser," I do not use that word negatively. I mean a person who is not in need of protection under this provision. Quite clearly, many of them would make good Canadians and should apply as immigrants. I feel no malice towards them. They are economic migrants; their antecedents have done very well in this country; they perhaps think that they would not meet the criteria but they should be allowed to at least apply. Perhaps we should be opening up the criteria for immigration and allowing more of them to come in. That would be another option.

However, in the meantime, the burdening of the system and the vast amount of resources that this whole process of determination has captivated, has perhaps taken the focus away from those economic refugees.

Therefore, if individuals do not need our protection—and we have some very straightforward and objective criteria that render a person ineligible for protection—they can be returned to the country from whence they came in a matter of days because, in a matter of days, that country is very willing to take them back. However, if they have been in Canada for six months or three years, you cannot blame a representative of another country for saying: "How do you expect us to take that planeload back? You have had them for six months." However, if the timeframe is three or four days or a week, it makes things a great deal easier.

By saying that, I do not want to suggest that we will presuppose, because the individual will have a fair hearing. He will have an open hearing and be represented by counsel. The two officials, based on their judgment of credibility or whatever, may determine that the matter will take longer. It will be very close to a quasi-judicial hearing and we will not become involved in that.

However, those who are clearly and manifestly found to be abusers should, as quickly as possible, be returned.

**Senator Doyle:** Mr. Minister, may I go back once again to the question of safe countries, a list of which will be made public, I presume, once the bill has been passed. I understand that that list may change from time to time as performance in those countries is measured.

In one of your answers, I believe you suggested that we might choose a country as a safe country and then make an exception saying, for example: "Yes, but knowing the attitude of, say, Great Britain towards South Africans, we might not

[Traduction]

**M. Weiner:** Avec le nouveau système, nous essaierons de rendre les décisions en quelques jours. Ce qui est clair, c'est qu'avec le système actuel, chaque mois, chacun des 2 600 arrivants entre au pays et demande le statut de réfugié. Ils finissent par rester ici trois ou quatre ans, à cause de toutes les étapes que comporte la filière. Il est très difficile de les amener à partir et de les renvoyer, parce qu'ils ont établi ici des assises économiques, familiales et sociales, bref, pour toutes les raisons que nous avons déjà exposées.

La meilleure façon de décourager ceux qui abusent du système, c'est de se pencher sur leur demande et de rendre une décision très rapidement. Quand je parle de ceux qui abusent, je ne le fais pas péjorativement. Je veux parler ici de ceux qui n'ont pas besoin de protection. Il est très clair que bon nombre d'entre eux feraient d'excellents Canadiens et devraient présenter une demande d'immigration. Je n'ai rien contre eux. Ce sont des gens qui émigrent pour des motifs économiques, et leurs prédécesseurs ont très bien fait chez nous. Ces personnes pensent peut-être qu'elles ne satisfaisaient pas aux critères, mais on devrait au moins leur permettre de présenter une demande. Nous devrions peut-être assouplir les critères d'immigration et en admettre un plus grand nombre. Ce serait une autre solution.

Entre temps, on a peut-être relégué au second plan ceux qui émigrent pour des motifs économiques, à cause des lourdeurs du système et des nombreuses ressources que le processus de reconnaissance du statut de réfugié mobilise.

En conséquence, si quelqu'un n'a pas besoin de notre protection, et nous avons des critères très rigoureux et objectifs qui nous permettent de déterminer s'il n'en a pas besoin, il pourra être renvoyé dans le pays d'où il vient en l'espace de quelques jours, car quelques jours plus tard, le pays en question est disposé à le reprendre. Toutefois, on ne saurait blâmer le représentant d'un pays qui refuserait de reprendre les passagers d'un avion alors que ceux-ci résident chez nous depuis six mois ou trois ans. Par contre, s'il n'est question que de trois ou quatre jours, ou d'une semaine, c'est beaucoup plus facile.

Cela ne veut pas dire que nous allons présumer de quoi que ce soit, car l'individu aura droit à une audience publique équitable et sera représenté par un conseil. Il se peut que les deux fonctionnaires jugent qu'il leur faudra plus de temps, compte tenu du fondement de la demande ou d'autres facteurs. Il s'agira presque d'une audience quasi-judiciaire, et nous ne nous en mêlerons pas.

Toutefois, ceux qui abusent clairement et manifestement du système devraient être renvoyés le plus tôt possible.

**Le sénateur Doyle:** Monsieur le ministre, j'aimerais reparler de la question des pays sûrs, dont la liste sera sans doute rendue publique une fois que le projet de loi sera adopté. J'imagine que cette liste sera peut-être modifiée de temps à autre, au fur et à mesure que l'on évaluera le dossier de ces pays.

Si je ne m'abuse, vous avez dit que nous pourrions considérer qu'un pays est sûr, mais prévoir certaines exceptions. Ainsi, nous pourrions décider que, compte tenu de l'attitude de la Grande-Bretagne à l'égard des Sud-Africains, il vaudrait peut-



[Text]

allow the judgment of Great Britain to apply here in Canada." One might consider those people not safe to return to Great Britain. On the other hand, in the case of someone from Honduras coming to Canada through the U.S., we would, perhaps, not regard the U.S. as a safe country for them. Therefore there would be exceptions, even amongst the countries that we have listed as fair countries. Is that a fair interpretation of what you have said, sir?

**Mr. Weiner:** Absolutely. It is not hypothetical. What we are saying is that the list to be presented by cabinet will be a list of countries. However, some of the countries on that list may have, in parentheses, an exclusion for certain nationals whom we do not deem to be absolutely safe in being sent to that particular country. I am trying not to name individual countries, but we do know that our view, as Canadians, of activities in some parts of the world differs from the view of even good friends and allies.

**Senator Doyle:** Yes.

**Mr. Weiner:** All we are trying to say is that we have a concern that we protect those who need protection and we do not want to risk even one individual. Therefore the list of countries, at the start, may have parentheses for that country, saying: "Safe for all nationals except . . ."

**Senator Doyle:** Mr. Minister, will those items in parentheses be made public?

**Mr. Weiner:** Absolutely.

**Senator Doyle:** At the time the list is made public?

**Mr. Weiner:** Absolutely.

**Senator Doyle:** So that the refugees themselves, who may be in a third country, may be aware of it?

**Mr. Weiner:** Yes, as will counsel, documentation centre and community be aware of it. It will be well known because it will be done through extensive consultation.

**Senator Doyle:** That is very reassuring. I would like to raise one other point. You said that every day Bill C-55 is delayed is a day when Canada's protection will not be extended to those who really need it. Are you telling us, Mr. Minister, that we are not extending it at the present time, and that for the last number of years we have not been extending protection to refugees who come to our shores? Surely you did not intend to go that far?

**Mr. Weiner:** Let me just elaborate for a moment. Protection would indicate the ability of an individual to live comfortably; to work; to have medical, social and health care services; to be able to study, to have his children go to schools—the full gamut of what I consider protection. There are many individuals who live in West Germany, for example, year after year, without being allowed to work, to travel or to study.

This week, for example, an additional 500 or 600 claimants will come in. Because of the lengthy process involved in making a determination of whether or not the individual needs pro-

[Traduction]

être mieux que le Canada ne s'en remette pas au jugement de la Grande-Bretagne. On pourrait considérer que ces personnes ne seraient pas en sécurité si elles étaient renvoyées en Grande-Bretagne. Par ailleurs, si quelqu'un arrivait du Honduras au Canada via les États-Unis, nous pourrions considérer que les États-Unis ne sont pas un pays sûr pour lui. Il y aurait donc des exceptions, même parmi les pays figurant sur notre liste. Est-ce bien là ce que vous avez dit, monsieur?

**M. Weiner:** Absolument. Ce ne sont pas des hypothèses. Le Cabinet présentera une liste de pays, mais pour quelques-uns d'entre eux, on indiquera peut-être, entre parenthèses, une exception pour certains ressortissants qui, à notre avis, ne seraient pas en parfaite sécurité s'ils y étaient renvoyés. Je ne veux pas nommer de pays en particulier, mais nous savons que le Canada ne perçoit pas toujours les attitudes de certains États de la même façon que ses alliés et ses très bons amis.

**Le sénateur Doyle:** En effet.

**M. Weiner:** En d'autres termes, nous voulons protéger ceux qui ont besoin de protection et nous ne voulons mettre la vie de personne en péril. Aussi, au début, un pays figurant sur la liste sera peut-être «considéré comme sûr pour tous les ressortissants sauf ceux de telle ou telle nationalité».

**Le sénateur Doyle:** Monsieur le ministre, ces indications entre parenthèses seront-elles rendues publiques?

**M. Weiner:** Absolument.

**Le sénateur Doyle:** Au moment de la publication de la liste?

**M. Weiner:** C'est exact.

**Le sénateur Doyle:** Les réfugiés se trouvant dans un pays tiers pourront donc en prendre connaissance?

**M. Weiner:** Oui, et les conseillers, les centres de documentation et les collectivités en seront informés. Cette liste sera très connue car on effectuera à ce sujet de nombreuses consultations.

**Le sénateur Doyle:** C'est très rassurant. Il y a un autre point que je voudrais soulever. Vous avez dit que chaque jour de retard dans l'adoption du projet de loi C-55 retardait d'autant la mise en œuvre des mesures visant à protéger ceux qui en ont vraiment besoin de l'aide du Canada.

Voulez-vous dire par là, monsieur le ministre, que jusqu'ici, l'accueil offert par le Canada aux réfugiés qui arrivent sur ses côtes n'a jamais été à la hauteur? Ce n'est certainement pas ce que vous entendez, n'est-ce pas?

**M. Weiner:** Permettez-moi de préciser un peu ma pensée. Par protection, j'entends la possibilité pour quelqu'un de vivre confortablement, de travailler, d'avoir accès aux services médicaux et sociaux de même qu'aux soins de santé, de pouvoir poursuivre des études, d'envoyer ses enfants à l'école — enfin tout ce que je considère comme étant inhérent à la protection offerte. Il y a beaucoup de personnes qui, par exemple, vivent en Allemagne de l'Ouest de puis des années, sans pouvoir travailler, voyager ou étudier.

Cette semaine, par exemple, nous recevrons 500 ou 600 nouvelles demandes. En raison de la longueur du processus de détermination, toutes ces demandes vont rester en suspens. Je



## [Text]

tection, they are all being left in limbo. I consider that to be inadequate protection. It is not that their lives are in danger, because they are all here in Canada. However, my understanding of protection is a little broader, in that it means giving them the comfort of the Canadian way of life.

We must be able to do the identification and welcome them in short order so that the 30 per cent—according to the advice that I have been given—who require protection would know their status immediately and then they could get their lives in order. That is not taking place now. They are being left in limbo.

We hear from so many who really should have that protection but, because of the system, they must go through the process of my being advised by the Refugee Status Advisory Committee, the Immigration Appeal Board, the Special Review Committee and the Federal Court. They must go through all of those stages before there is that final determination. A new, simplified and expeditious process will allow the individual who feels insecure to get on with the rest of his life.

As a corollary, I would add that the individuals who come here are given a lot of assistance, and we are aware of that, but there is still a great deal of insecurity in their situations. Meet one, talk to one, and you will understand that. Those who really need protection would be so much more comfortable if they knew very quickly that they could stay. I would dearly love to have all applicants admitted into Canada. I am a bit of a softy. We should increase our immigration quotas. I have no difficulty in welcoming them because they are of such great economic, social and humanitarian benefit. However, because of all the fervor that this subject is creating and the difficulty that it is causing the situation is not perceived in that light. All Canadians should have a better understanding of what immigrants and refugees are contributing to this country.

**Senator Doyle:** At the risk of nitpicking—but not wanting to be left in a position where this committee might be considered to be holding up total protection to immigrants while we hear our witnesses—would you agree to qualify the word “protection” on page 11 with an adjective such as “greater” so that it would then read “greater protection”?

**Mr. Weiner:** Absolutely. “Greater protection” or “legal protection”. I meant it as an elaboration of the whole area. I did not mean that they were not to be given some protection. I certainly accept that as a helpful comment.

**Senator Doyle:** You were saying that if you had your way you would open the doors to all of those people who genuinely need to come to this country, not only for refugee purposes but for economic purposes. That is how this country was built. I think most members of this committee would share those feelings but we recognize that we cannot have our wish. How-

## [Traduction]

ne considère pas cela comme étant une protection suffisante. Ce n'est pas comme si la vie de ces personnes était en danger, puisqu'elles sont actuellement ici au Canada. Toutefois, mon interprétation du terme «protection» va un peu plus loin, au sens où je considère que ces personnes devraient avoir accès au confort offert par notre mode de vie.

Nous devons être en mesure de les identifier et de les accueillir dans les plus brefs délais de façon que les 30 p. 100 de réfugiés qui—selon les chiffres qu'on m'a donnés—ont besoin de protection, puissent connaître leur statut sans délai et une vie normale. Pour le moment, ces personnes n'ont tout simplement pas de statut.

Nombreux sont ceux qui ont vraiment besoin de cette protection mais qui, à cause du système, doivent passer par la filière habituelle, c'est-à-dire par le Comité consultatif du statut de réfugié, par la Commission d'appel de l'immigration, par le Comité spécial de révision et par la Cour fédérale. Ils doivent passer par toutes ces étapes avant qu'une décision définitive ne soit rendue concernant leur cas. Un processus simplifié permettrait d'accélérer les formalités, de sorte que celles-ci ne monopoliseraient pas entièrement la vie de la personne qui se sent menacée.

J'ajouterais par ailleurs que la personne qui arrive ici reçoit beaucoup d'aide, et nous en sommes conscients, mais sa situation est quand même une source de grande incertitude. Si vous avez déjà parlé à quelqu'un dans cette situation, vous comprenez sûrement ce que je veux dire. Je pense que ce serait un grand soulagement pour ceux qui ont véritablement besoin de protection de pouvoir être rapidement fixé sur leur sort. J'aimerais personnellement beaucoup pouvoir admettre au Canada tous ceux qui en font la demande. Que voulez-vous je suis généreux de nature. Nos quotas d'immigration devraient être plus élevés. Je ne vois pas pourquoi nous ne leur ouvririons pas notre porte, parce qu'ils représentent pour nous un rapport économique, social et humain incroyable. Tout le monde ne voit pas la situation sous cet angle étant donné les passions et les réserves que toute cette question soulève. Tous les Canadiens devraient prendre mieux conscience de la contribution précieuse des immigrants et des réfugiés au bien-être de notre pays.

**Le sénateur Doyle:** Au risque de paraître tatillon—mais pour éviter au Comité d'être accusé de priver les réfugiés de toute protection pendant la poursuite de ses audiences—seriez-vous d'accord pour qualifier le terme «protection» à la page 11 en le faisant précéder des mots «plus grande»?

**M. Weiner:** Absolument. «Plus grande protection» ou «protection juridique». J'ai utilisé ce terme pour décrire la situation dans l'ensemble et non pour insinuer que les réfugiés allaient être privés de toute protection. Je suis tout à fait d'accord avec ce changement.

**Le sénateur Doyle:** Vous avez dit que si ce n'était que de vous, vous ouvririez la porte à tous ceux qui ont véritablement besoin de notre protection non seulement pour des considérations humanitaires mais aussi pour des raisons économiques. C'est la façon dont notre pays s'est construit. Je pense que la plupart des membres de notre Comité partagent ce point de

[Text]

ever, do you feel that, in our regular immigration program this year, we are being sufficiently cognizant of the strength of that feeling? Are we planning for a large enough immigration this year? I am not just thinking of refugees but of immigration in total?

**Mr. Weiner:** We have made some real progress. Last year, for example, we not only met the planning figures—not the targets or the quotas because there are no targets or quotas—but surpassed them for the first time in a number of years. When we indicated the previous year that we would be welcoming 115,000 to 125,000 immigrants and refugees, some members of the House of Commons were sceptical. We have actually seen 132,000 to 135,000 landings through the overseas delivery system and another 16,000 through the administrative review. That is 148,000. That is a good 50 per cent increase from when we took office.

You are certainly aware that many of us would like to see much greater numbers. We have caused to be formed an inter-departmental task force involving the departments of External Affairs, the Solicitor General, Health and Welfare and ourselves. A productivity review is ongoing, the results of which we will have in the spring. The current system of selection, of screening, to assure Canadians that the individuals are of good health, carries with it some heavy resource implications—not that that cannot be explained in terms of the contribution the immigrant or the refugee makes in the very first year he is here. That has been proven by the independent observations of people like DeVoretz at Simon Fraser University, Beaujot at the University of Western Ontario and by our own studies. There is no difficulty in demonstrating the contribution they make. In showing the job creation capacity of the immigrants and refugees, there is a plus the very first year. They do not take jobs away; they immediately create jobs. I am looking forward to the results of that productivity review.

There may be more expeditious ways of bringing people to the country. It may be that some of our procedures are redundant or should have been rationalized. All of that is being looked at.

Newer technology has been very helpful. The Hong Kong post, for example, is now turning out approximately 1,000 visas a week, which is about four times the level of what it was one and a half years ago when I visited Hong Kong. They did not have that technology then. Files were stacked on tables and there was a rotary cabinet which was filled from floor to ceiling. The new technology has been very helpful.

We have to get a handle on whether our resources are doing as much as they can for us before we ask for additional resources. Perhaps by that time we will have put the refugee-determination process to bed, and then all Canadians can focus on the real task, which is to open the doors to far more immigrants and refugees because of the falling population and

[Traduction]

vue, mais nous sommes conscients que cela n'est malheureusement pas possible. Croyez-vous cependant que les quotas d'immigration prévus pour cette année tiennent suffisamment compte de cet état de fait. Sont-ils assez élevés? Je ne parle pas simplement ici des réfugiés, mais du nombre d'immigrants au total.

**M. Weiner:** Nous avons fait de réels progrès. L'an dernier, par exemple, nous avons non seulement atteint les chiffres prévus—et non pas les objectifs ou les quotas puisqu'il n'y en a pas—mais nous les avons dépassés pour la première fois depuis de nombreuses années. Lorsque nous avons annoncé l'an dernier que nous allions accueillir 115 000 à 125 000 immigrants et réfugiés, certains députés se sont montrés sceptiques. Or, nous avons accueillis 132 000 à 135 000 nouveaux arrivants d'outre-mer et 16 000 autres par voie administrative. Ce qui fait au total 148 000. C'est là une augmentation d'au moins 50 p. 100 par rapport au moment où nous sommes arrivés au pouvoir.

Vous êtes certainement au courant que bon nombre d'entre nous aimeraient que ces chiffres soient beaucoup plus élevés. Nous avons constitué un groupe de travail interministériel avec le concours des Affaires extérieures, du solliciteur général, de Santé nationale et Bien-être social ainsi que de notre ministère. Nous avons aussi entrepris une étude de productivité, dont nous devrions avoir les résultats au printemps. L'actuel système de sélection et de pré-sélection de même que les mesures prises pour s'assurer que les personnes accueillies sont en bonne santé, monopolisent énormément de ressources—non pas que cela ne puisse pas se justifier par la contribution de l'immigrant ou du réfugié dès sa première année au pays. Au contraire, cette hypothèse a été confirmée par des observateurs indépendants comme DeVoretz de l'Université Simon Fraser, Beaujot de l'Université Western de même que par nos propres études. La contribution de l'immigrant et du réfugié n'est pas difficile à démontrer. Leur influence favorable sur la création d'emplois est, par exemple, évidente dès la première année de leur arrivée. Ils ne volent pas nos emplois, au contraire, ils en créent. Il me tarde de voir les résultats de cette étude de productivité.

Il doit y avoir un moyen d'accélérer la procédure d'accueil. Peut-être que certaines formalités font double emploi ou devraient être repensées. Tout cela est actuellement examiné.

La nouvelle technologie est très utile. Le bureau de Hong Kong, par exemple, émet maintenant environ 1 000 visas par semaine, ce qui correspond à peu près à quatre fois le niveau d'il y a un an et demi, au moment de ma visite là-bas, avant que l'on ne modernise le matériel du bureau. Les dossiers s'empilaient sur les tables et le cabinet rotatif était plein jusqu'au plafond. L'arrivée de la nouvelle technologie a vraiment été salutaire.

Nous devons déterminer si nous exploitons pleinement nos ressources actuelles avant d'en demander de nouvelles. Peut-être que d'ici ce temps là, nous aurons réglé le cas du processus de détermination du statut de réfugié et que les Canadiens pourront alors se concentrer sur la seule véritable question d'importance, c'est-à-dire la nécessité d'ouvrir nos portes à un



[Text]

because of the need for their continuing contribution, as I indicated, to the economic, social and humanitarian growth of this country.

**Senator Nurgitz:** Mr. Minister, I understand your concerns about how long it will take to examine this bill. Although I have not consulted my colleagues, I would like to assure you that the process here will be quicker than it was in the House of Commons.

Some of us in both Houses have spoken out against legislation by regulation; that is, we pass a bill and then we allow government, by regulation, to bring in rules. We understand the necessity for that, but what we have been doing more recently is urging ministers to let us have the regulations, if possible, at the time the bill is under consideration. Do you have any objections to letting us have a look at the regulations?

**Mr. Weiner:** I do not have the regulations yet. I have no objection, for example, to giving you a narrative description of the regulations. Perhaps one of my officials would be willing to offer that description. I do not know at what point the regulations will be available.

If it would be helpful, perhaps we could ask the official to give us a narrative as to the stage the regulations are at.

**Mr. Raphael Girard, Coordinator, Canada Employment and Immigration Commission, Refugee Task Force:** The regulatory drafting process is under way. Up until the bill is passed, the process will consist of assembling preliminary texts that are agreed to among affected departments.

In the case of refugee legislation generally, a number of departments both in Canada and those that operate abroad are affected. Members of the respective departments convene to test the language to ensure that the proposed texts cover the program needs and do not offend any ongoing programs or practices. Once that is done, they are submitted to ministers for approval in principle. We are not yet near the stage where we can submit preliminary texts to ministers. We can, however, give fairly detailed narratives about what the regulations will cover.

This bill, covers a number of things such as the conditions of stay of refugee claimants in Canada and their eligibility for employment and student authorizations. There will not be a great deal in the regulations that will affect the rights and privileges of claimants in the process other than the safe third country list. Of course, we can outline what the frame will say in terms of the statutory instrument, but the actual choice of countries will rest upon the cabinet's decision when we get to that stage.

**The Chairman:** Senator Nurgitz, perhaps we should invite the officials back later on to deal with that?

**Senator Nurgitz:** Certainly.

[Traduction]

nombre beaucoup plus grand d'immigrants et de réfugiés pour contrer la baisse de la population et pour profiter de leur apport constant, comme je l'ai indiqué, à la croissance économique, sociale et humaine de notre pays.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le ministre, je comprends vos inquiétudes concernant le temps mis à examiner ce projet de loi. Sans même consulter mes collègues, je peux ?? et déjà vous assurer que le délai sera plus court ici qu'il ne l'a été pour vous à la Chambre des communes.

Quelques-uns d'entre nous, à la Chambre et au Sénat, se sont élevés contre l'idée de légiférer par règlement, c'est-à-dire d'adopter un projet de loi et d'ainsi permettre au gouvernement de prendre les règlements nécessaires pour l'appliquer. Nous comprenons le bien-fondé de cette façon de procéder, mais nous avons quand même insisté récemment auprès des ministres pour pouvoir prendre connaissance des règlements, si possible, au moment de l'étude du projet de loi. Avez-vous objection à ce que nous puissions jeter un coup d'œil sur les règlements?

**M. Weiner:** Il n'y a pas de règlement pour l'instant. Je n'ai aucune objection, par exemple, à vous en donner un aperçu. Peut-être qu'un des représentants de mon ministère pourrait se charger de vous mettre au courant. J'ignore cependant à quel moment les règlements seront prêts.

Si cela peut être utile, peut-être puis-je demander à un représentant de mon ministère de vous indiquer où en est la préparation des règlements.

**M. Raphaël Girard, coordonnateur, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, groupe de travail sur les réfugiés:** Le processus de rédaction réglementaire est en cours. Tant que le projet de loi ne sera pas adopté, il s'agira de rassembler les textes préliminaires acceptés par les ministères concernés.

La législation sur les réfugiés en général touche un certain nombre de ministères au Canada et à l'étranger. Les membres des ministères concernés se réunissent pour vérifier la formulation afin de s'assurer que les textes proposés répondent aux besoins du programme et ne vont pas à l'encontre des programmes et pratiques actuels. Une fois cette tâche accomplie, les textes sont soumis à l'approbation de principe des ministres. Les textes préliminaires ne sont pas encore en état d'être soumis aux ministres. Nous pouvons toutefois indiquer de façon assez détaillée la portée de la réglementation.

Le projet de loi aborde un certain nombre de questions comme les conditions de séjour des demandeurs du statut de réfugié au Canada et leur admissibilité à un permis de travail ou d'études. Le règlement contiendra peu d'éléments qui touchent les droits et privilèges des demandeurs, sauf la liste des pays tiers sûrs. Il nous est possible, évidemment, de tracer dans leurs grandes lignes les exigences du texte réglementaire, mais le choix de pays dépendra de la décision du cabinet, une fois arrivé à cette étape.

**La présidente:** Sénateur Nurgitz, les représentants du ministère pourraient peut-être revenir plus tard traiter de cet aspect?

**Le sénateur Nurgitz:** Certainement.



[Text]

**The Chairman:** As the minister and his officials well understand, often the words of a particular statute sound marvelous, but it is how the people who have to administer those regulations interpret them that can cause the problems or grease the wheels.

**Senator Nurgitz:** I am sure that we will be hearing from Mr. Girard on several occasions. When he returns, could he give us some information about the manual that is to be used? I take it that that must also be in the preparation stage.

**Mr. Weiner:** That will be open to the public, of course, and will be available soon.

At what stage is that?

**Mr. Girard:** We have a good first draft of the procedures which will be submitted for ministerial approval in due course.

**Senator Nurgitz:** It might be a good opportunity to speak to it when you return because I take it that it would outline the day-to-day workings of the system.

**Mr. Girard:** I have no objection to that whatsoever.

**Senator Nurgitz:** Thank you very much.

**Senator Stanbury:** I am delighted that Senator Nurgitz took a run at you on your remarks about the possibility of obstruction in this place. It is sad when we swallow the troublemaking of the media, if we do not recognize that we each do our own job in the best way we can. Our purpose is not in any way to obstruct legislation; our purpose is to try to improve it. That is what we are here for. We are most appreciative when ministers realize that that is what we are trying to do and accept, if possible, the suggestions we make for the improvement of legislation.

In terms of this particular legislation, our objective is exactly the same as yours. We find it horrendous that we have these backlogs of refugees. Our objective is exactly identical to yours. It is just a question of how we, as a bicameral Parliament, can build the best piece of legislation for the future.

We also know, as you stated yourself, that you are a bit of a softy and have, indeed, recommended greater immigration. Your prejudice is not toward trying to keep people out of the country, your prejudice is toward trying to be of assistance in terms of getting the people we should be getting. I do not think you will find us anything but sympathetic. I think Senator Nurgitz is quite right in that we do not intend to obstruct the legislation in any way. But there are things that we would like to have clarification on to ensure that they are done in the best way possible. If we can suggest improvements which seem to make sense, then we would be most grateful if you would consider them as being given with good intent.

One of the areas that has troubled us a bit—and you have already covered it to some extent, but I am not sure that we got the point across—is section 48.03 of the bill on page 17. It deals with the only reference to the removability of a claimant to the prescribed country—that is, to one of the safe countries. The only reference to that is that where the claimant cannot be

[Traduction]

**La présidente:** Le ministre et ses collaborateurs en conviendront, il arrive souvent qu'un texte de loi soit séduisant, mais la façon dont l'interprètent les responsables de son application peut causer des problèmes ou faciliter les choses.

**Le sénateur Nurgitz:** Je suis certain que M. Girard comparaitra encore plusieurs fois. Pourra-t-il, lorsqu'il reviendra, nous parler du manuel qui sera utilisé? Je présume qu'il est encore à l'état d'ébauche.

**M. Weiner:** Il sera accessible au public, bien sûr, et disponible sous peu.

À quelle étape sommes-nous?

**M. Girard:** La première ébauche de la procédure sera soumise à l'approbation du ministre en temps et lieu.

**Le sénateur Nurgitz:** Nous pourrions peut-être profiter de l'occasion pour en parler quand vous reviendrez; je suppose qu'on y trouvera les grandes lignes du fonctionnement du système au jour le jour.

**M. Girard:** Je n'y vois aucune objection.

**Le sénateur Nurgitz:** Merci beaucoup.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis heureux que le sénateur Nurgitz ait relevé vos remarques concernant la possibilité d'obstruction ici. Il est regrettable que nous devions essuer les propos désobligeants des médias et qu'on ne reconnaisse pas que nous faisons tous de notre mieux pour nous acquitter de nos responsabilités. Notre rôle ne consiste absolument pas à faire obstruction aux projets de loi, mais à les améliorer. C'est pour cela que nous sommes ici. Nous sommes obligés aux ministres qui comprennent que c'est ce que nous tentons de faire et qui acceptent, dans la mesure du possible, nos suggestions en vue d'améliorer un projet de loi.

En l'occurrence, nous partageons le même objectif que vous. Nous trouvons inadmissible l'arriéré des demandes de statut de réfugié. Notre objectif est exactement le même que le vôtre; il s'agit simplement de savoir comment, en tant que Parlement bicaméral, nous pouvons élaborer la meilleure loi possible.

Nous savons également, comme vous l'avez dit vous-même, que vous êtes ouvert et que vous préconisez d'accroître l'immigration. Votre intention n'est pas d'empêcher les gens de venir ici, mais de tenter de faire en sorte que nous puissions accueillir les personnes que nous devrions accueillir. Vous constaterez que notre attitude n'est empreinte que de sympathie. Je crois que le sénateur Nurgitz a bien raison. Nous ne voulons aucunement faire obstruction au projet de loi, mais nous aimerions obtenir des éclaircissements sur certains aspects, de manière à nous assurer qu'on procède de la meilleure façon possible. Si nous pouvons proposer des améliorations raisonnables, nous vous serions reconnaissants de les considérer comme inspirées d'une bonne intention.

Un des éléments du projet de loi qui nous préoccupe un peu est l'article 48.03 à la page 17 du projet de loi. Vous en avez déjà parlé, mais nous ne sommes pas sûrs de nous être bien fait comprendre. Il s'agit de l'unique mention de la possibilité de renvoi d'un demandeur vers un pays désigné, c'est-à-dire un des pays sûrs. Lorsqu'un demandeur ne peut être renvoyé du Canada vers un pays désigné, il peut réintégré le système.

[Text]

removed from Canada to the prescribed country, he or she will then be permitted to re-enter the system.

We have not been able to understand what "cannot be removed" means. In other words, what are the criteria that determine whether a person can or cannot be removed from the system?

**Mr. Weiner:** I want to thank you for your helpful comment. However, I did not mean it the way it came out. I guess I was letting my previous incarnation interfere. I am a pharmacist by profession and I should have left the drugstore back at Dollard-des-Ormeaux.

**Senator Stanbury:** There were some honest disagreements in that area.

**Mr. Weiner:** Absolutely. I do appreciate your helpful comment. We are here, as you have indicated, to ensure that the real refugee, the one we are trying to protect, is given that protection. Helpful suggestions will certainly be listened to carefully, as you would expect.

You asked me specifically about the other country. I think I covered that before. We are talking about people who might be in orbit—that is, individuals who would not be able to return to a country because they would not have access to making a claim there. Those are the people we cannot send back.

**Senator Stanbury:** What I am thinking about is who, for instance, makes the determination that a person cannot be sent back? Is that an administrative determination?

**Mr. Weiner:** That has not been decided at this point. What we are looking at here is whether individuals will be able to be returned to some countries by virtue of the list. We will consider the status the individual has in that country, and whether the country is willing to allow him to come back quickly and resume the position he was in, or whether he needs to seek protection. If there are individuals who cannot be returned to the country from which they came and to which they will now not be allowed access, they will have to be allowed into our system.

As I have clearly indicated, and perhaps it was as a result of some extended discussion, ministerial discretion has been built in, as it has in every part of the Immigration Act we have today. This discretion will be delegated through to every level so that, at any particular point, if we are dealing with an individual who cannot be returned, that individual can be set aside, given a minister's permit and landed by order in council. However, we are not going to put people in orbit. That is what we are trying to avoid.

**Senator Stanbury:** Am I correct that that would be determined on a case-by-case basis?

**Mr. Weiner:** Absolutely.

**Senator Stanbury:** I would now move to another subject, the transit provisions. We have heard government spokesmen say that claimants who have merely transited through a prescribed country would not be returned there, but the bill itself deals only with those who have travelled by air and even then it is narrowed down to those who are awaiting connecting flights.

[Traduction]

Nous ne sommes pas parvenus à comprendre le sens de «ne peut être renvoyé». Autrement dit, quels sont les critères selon lesquels une personne peut ou ne peut être renvoyée?

**M. Weiner:** D'abord je tiens à vous remercier pour votre commentaire utile. Toutefois, mes paroles ne correspondaient pas à ma pensée. C'est sans doute par déformation professionnelle. Je suis pharmacien de profession, mais j'aurais dû abandonner le commerce des prescriptions à Dollard-des-Ormeaux.

**Le sénateur Stanbury:** Il y a eu de francs désaccords à ce sujet.

**M. Weiner:** Tout-à-fait. Je vous sais gré de vos propos. Comme vous l'avez dit, nous sommes ici pour faire en sorte que les véritables réfugiés, ceux que nous entendons protéger, soient réellement protégés. Nous prêterons une oreille attentive à toutes les suggestions utiles comme vous pouvez vous y attendre.

Vous m'avez interrogé au sujet du pays tiers. Je pense en avoir déjà parlé. Cet aspect concerne les personnes qui peuvent être en orbite, c'est-à-dire celles qui ne pourraient retourner dans un pays parce qu'elles n'auraient pas la possibilité d'y faire une demande. Autrement dit, les personnes que nous ne pouvons pas renvoyer.

**Le sénateur Stanbury:** Ce qui m'intéresse, par exemple, c'est de savoir qui décide qu'une personne ne peut être renvoyée? S'agit-il d'une décision administrative?

**M. Weiner:** La chose n'a pas encore été déterminée. On doit décider dans un premier temps si on pourra renvoyer certaines personnes dans un pays figurant sur la liste. Nous examinerons le statut qu'elles y possèdent et nous verrons si ce pays est disposé à les autoriser à y retourner rapidement ou s'il leur faudra demander protection. Les personnes qui ne peuvent être renvoyées vers le pays d'où elles viennent parce que les autorités leur en refusent l'accès, devront être autorisées à rester au Canada.

Comme je l'ai clairement indiqué, le projet de loi confère un pouvoir discrétionnaire au ministre, comme c'est le cas dans toutes les parties de la Loi sur l'immigration. Cette discrétion sera déléguée à tous les niveaux de manière que, à quelque étape que ce soit, un individu qui ne peut être renvoyé pourra être mis à part, obtenir un permis du ministre et être déclaré reçu par un décret du conseil. Toutefois, nous ne mettrons personne en orbite. Ce n'est pas notre intention.

**Le sénateur Stanbury:** Une décision serait-elle prise dans chaque cas?

**M. Weiner:** Tout-à-fait.

**Le sénateur Stanbury:** J'aimerais maintenant aborder un autre aspect, le transit. Les porte-parole du gouvernement nous ont dit que les demandeurs qui sont simplement passés en transit dans un pays désigné n'y seront pas renvoyés, mais dans le projet de loi, on mentionne seulement des personnes qui ont voyagé par avion, et encore on vise que les personnes qui atten-



*[Text]*

Therefore, the public expression of the intent has not been carried through in the bill. It does not cover those who come by bus from Guatemala across the United States, those who come by boat or those who come in some other fashion. Even though the person may, indeed, just be passing through, it does seem to be limited. The act is limited to not only air arrivals but also to connecting flights. In other words, if you do not catch the first flight out you might be regarded as having sojourned.

**Mr. Weiner:** I have had the experience of being delayed in Amsterdam for a couple of days although I was at the airport the whole time.

**Senator Stanbury:** That has also happened to me. We wonder if the bill is broad enough to cover what you really intend to cover.

**Mr. Weiner:** You make an excellent point. It is our intention to not penalize or to not hold responsible a country where an individual was in transit.

Obviously, a transit period in an airport could last a couple of hours but, as you have indicated, a bus trip from the Mexican or Guatemalan border could take three days. This might be something that the committee may want to take a further look at.

It is our purpose to be able to very clearly identify what the intent of the individual was and his pattern in terms of where he came from, just in the manner in which the interview will take place. The group who arrived this morning or yesterday began their journey in Lagos, arrived in Brazil and Rio de Janeiro and then came on to Canada. Had it been a direct flight, they could have stopped for a number of hours but that would not necessarily mean that they were in Brazil for any length of time.

There are periods of time, such as six months or three months, when you might be considered to be sojourning in a country. You have an opportunity to be in that country and that country may protect you. Certainly, as you have indicated, we will have to take a look at the parameters for the different means of transportation and see how they would fit.

**Senator Robertson:** From reading the transcript of the witnesses who appeared before the house committee and some of the material that has been supplied to us by the committee, it seems that there are those who question the legality of this bill in reference to the Charter on two points, and those are where there is a limitation on the right of counsel of choice and on the removal of people from Canada pending appeal. I would assume that you have received advice from the Department of Justice on this matter. What has been their response on these questions relating to the Charter? Can you give us assurance that the Charter is not being violated?

**Mr. Weiner:** The advice I have received from the Minister of Justice and from the lawyers that have been assisting us is that this is consistent with our Charter and that it meets our Charter obligations.

*[Traduction]*

dent un autre vol. Par conséquent, l'expression publique de l'intention du législateur ne passe pas dans le projet de loi. Le projet de loi ne régit pas le cas des personnes venues du Guatemala en autocar par le territoire des États-Unis, ni le cas de ceux qui viennent par bateau, ou par un autre moyen de transport. Même si quelqu'un peut n'être qu'en transit, la portée du projet de loi semble limitée. La loi est limitée non seulement aux arrivées par vols aériens, mais encore aux escales. Autrement dit, une personne qui rate le premier vol de départ pourra être considérée comme ayant séjourné dans le pays.

**M. Weiner:** J'ai déjà été retardé plusieurs jours à Amsterdam, bien que je sois resté à l'aéroport tout le temps.

**Le sénateur Stanbury:** Cela m'est aussi arrivé. Nous nous demandons si le projet de loi a une portée suffisante pour englober tout ce que vous voulez.

**M. Weiner:** Voilà une excellente question. Nous voulons éviter de pénaliser ou de tenir pour responsable un pays où quelqu'un est en transit.

De toute évidence, la période de transit dans un aéroport peut durer quelques heures, mais comme vous l'avez dit, un voyage en autocar depuis le Mexique ou le Guatemala peut prendre trois jours. Le comité voudra peut-être examiner cet aspect plus en profondeur.

Nous voulons être en mesure d'établir très clairement l'intention d'une personne et l'itinéraire qu'elle a suivi, d'après l'entrevue. Le groupe qui est arrivé ce matin ou hier a entamé son voyage à Lagos, est passé par Rio de Janeiro au Brésil et est ensuite arrivé au Canada. S'il s'était agi d'un vol direct, les membres de ce groupe auraient pu faire escale pour un certain nombre d'heures, mais cela n'aurait pas nécessairement signifié qu'ils ont séjourné au Brésil pendant un certain temps.

Après trois mois ou six mois vous pourriez être considéré comme ayant séjourné dans un pays. Vous pouvez vous trouver dans ce pays, et les autorités nationales pourront vous accorder leur protection. Comme vous l'avez indiqué, il faudra certainement examiner les paramètres concernant les divers moyens de transport, et faire une interprétation.

**Le sénateur Robertson:** D'après la transcription des propos des témoins qui ont comparu devant le comité de la Chambre, et d'une partie de la documentation que le comité nous a fournie, il semble que certaines personnes contestent la légalité du projet de loi relativement à deux aspects de la Charte, à savoir: la limitation du droit au choix d'un conseil et le renvoi du Canada de personnes dont la demande est en appel. Je présume que vous avez reçu des avis du ministère de la Justice à ce sujet. Que vous a-t-il répondu en ce qui concerne la Charte? Pouvez-vous nous donner l'assurance que la Charte n'est pas violée?

**M. Weiner:** D'après l'opinion que nous ont fait parvenir le ministre de la Justice et les avocats qui nous secondent, ces exigences sont conformes à la Charte et aux obligations qu'elle nous impose.



*[Text]*

I am not a lawyer. If others have a different view, I will respect it. They certainly will have an opportunity in the future to express another view.

As far as I am concerned, the best advice I have been given is that it does meet our Charter obligations which are to provide due process. Due process is being provided. Is it being provided fairly and openly? Are individuals being given a chance to be represented by their counsel? Yes. If their counsel is not available, we will be providing duty counsel which we will pay for. There will be a list of counsellors they can choose from.

I believe this subject may have a day in the future, but today, the bill, as drafted, is consistent with our Charter obligations.

It will be a quality hearing which will be given before counsel at all stages with the individual well represented and, certainly, there is nothing inconsistent in what we are doing.

**Senator Robertson:** I am sure that we will hear that when we hear from witnesses from the legal community. I realize that there is only so far you can go after receiving advice.

**Senator Spivak:** I want to assure the minister that Senator Stanbury's comments in appreciation of your work were not of a partisan nature. I think that is a bi-partisan view. There are others of us who are appreciative of some of the work you have done in the cause of resettling refugees.

I should like to clarify a point concerning the so-called prescribed list. You say that that has not yet been drawn up but that it is in the process of being drawn up. I thought I heard you say that it would be done in conjunction with the UNHCR. Could you give us some clarification on the progress of that list?

**Mr. Weiner:** Thank you senator.

We would have the widest consultation possible and the United Nations High Commission for Refugees would be involved.

Our own officials, who serve with distinction around the world and who have an outstanding grasp and knowledge of the areas they serve would be involved. The ethnic communities themselves, who are often a source of information on their countries of origin, would be involved. International humanitarian organizations, non-governmental organizations of Canada, church groups and immigrant settlement groups would all be involved. We are putting together a complete documentation centre which will be available to the client and to ourselves.

We will be taking cognizance of the human rights record of the country and the record of that country in protecting nationals. That is how carefully we will be preparing the list of countries.

My inclination is that the list of countries will not be very large or elaborate at the outset. We will be proceeding cautiously. However, those countries on the list, which will again

*[Traduction]*

Je ne suis pas juriste. Si d'autres ont un point de vue différent, je le respecterai. Ils auront certainement dans l'avenir la possibilité d'exprimer une opinion différente.

En ce qui me concerne, d'après les avis que j'ai reçus, nous respectons nos obligations en vertu de la Charte, à savoir assurer une procédure équitable. Procède-t-on de façon juste et transparente? Les demandeurs ont-ils la possibilité d'être représentés par leur conseil? Oui. Si le conseil n'est pas disponible, nous fournissons à nos frais le conseil de service. Les demandeurs peuvent choisir à partir d'une liste.

Je crois que cette question pourra se poser dans l'avenir mais pour l'instant, le projet de loi tel qu'il est formulé est conforme aux obligations que nous impose la Charte.

Le conseiller juridique assistera à une audience de haute qualité à toutes les étapes du processus et l'intéressé y sera bien représenté. Il est certain que nous respectons en tous points les règles du jeu.

**Le sénateur Robertson:** Je suis convaincue que c'est ce que nous diront les juristes qui viendront témoigner. Je me rends compte qu'on ne peut aller plus vite, compte tenu du moment où on a reçu l'avis.

**Le sénateur Spivak:** Je tiens à assurer le ministre que les félicitations du sénateur Stanbury à propos de votre travail n'étaient pas tendancieuses, mais traduisaient l'opinion des représentants des deux partis. Il y en a d'autres parmi nous qui reconnaissent le travail que vous avez fait dans la cause de la réinstallation des réfugiés.

J'aimerais préciser un détail concernant la liste de pays sûrs. Vous avez dit qu'elle n'existe pas encore mais qu'on est en train de l'établir. Je crois vous avoir entendu dire que le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés y collaborerait. Pourriez-vous nous dire où on en est rendu en ce qui a trait à cette liste?

**M. Weiner:** Je vous remercie, sénateur.

Nous ferons la consultation la plus vaste possible et nous demanderons notamment au Haut-commissariat de participer à l'élaboration de cette liste.

Nous demanderons également l'avis de nos propres fonctionnaires, qui nous représentent avec distinction partout dans le monde et qui comprennent et connaissent remarquablement bien les pays où ils se trouvent, celui des communautés ethniques elles-mêmes, qui constituent souvent une source de renseignements sur leurs pays d'origine, et celui des organismes humanitaires internationaux, des organismes canadiens non gouvernementaux, des Églises, ainsi que des groupes d'accueil des immigrants. Nous sommes en train de constituer un centre complet de documentation qui sera à notre disposition et à celle du client.

Nous vérifierons les antécédents des pays en question en matière de droits de la personne et de protection de leurs ressortissants. C'est vous dire avec quel soin nous dresserons cette liste de pays.

Je suis porté à croire qu'elle ne sera pas très longue au début. Nous agissons prudemment. Toutefois, les pays qui y figureront, car, encore une fois, elle fera l'objet d'un examen

[Text]

be open to very careful public scrutiny, will have to have a record that is as good or better than our own.

**Senator Spivak:** Did I hear you say that you are in discussion with other countries?

**Mr. Weiner:** We have to begin discussions on the ability to have some people returned to those countries. Those discussions, of course, have started. You would expect that there would be some *ad hoc* arrangements because we have to have a knowledge and an ability to return some people to those countries. Of course, we would want to return those who are clearly ineligible by virtue of the objective criteria we have set out.

**Senator Spivak:** Presumably countries of western Europe will also be on that list but you did mention, when you originally talked about this, that those countries were a little more prohibitive than we are in terms of their process of admitting refugees. I wonder if you have given any thought to that or whether discussions have taken place with those countries or how that is progressing.

**Mr. Weiner:** You must remember that two of the criteria that would exclude people are possession of the blue United Nations passport, which indicates that the individual has refugee status elsewhere, or evidence that an individual has definitely lived in a country that we have on our safe third country list.

There is no magic to it. There are hundreds of thousands of displaced persons, refugees and claimants in countries where they can seek protection and are allowed to stay there. The recent experience of a boat that arrived off the shores of Nova Scotia indicated that better than 90 per cent probably had some kind of status. I will say "probably" because that is what I am advised. They had some kind of status in a country other than the country of origin which they claim to have fled under prosecution.

Without getting into the parameters of that, what we are trying to do is to indicate quite clearly that they will have to be asked to go back to the country in which they could have stayed or the country in which they sought protection.

**Senator Spivak:** As long as that country is happy to see them return.

**Mr. Weiner:** This will be by some kind of arrangement, because if the country is unhappy, then of course, that country is not meeting its convention obligations. This is an effort. Canada alone cannot solve the international refugee problem, but I can assure you that there are many countries with records as good or better than ours which continue to work with dedication to help refugees. This is a global effort. If we do not try to solve it together we are doomed to failure. This is still a refugee-producing world.

I am sensitive to what you are saying, but I have no difficulty in saying that some people can be asked to go back to

[Traduction]

public très critique, devront avoir un bilan au moins aussi bon que le nôtre en matière de droits de la personne.

**Le sénateur Spivak:** Avez-vous dit que vous étiez en négociation avec d'autres pays?

**M. Weiner:** Nous devons amorcer des discussions sur la possibilité de renvoyer certaines personnes dans ces pays. Le processus est évidemment déjà commencé. On doit s'attendre à certains arrangements particuliers parce que nous devons connaître la situation et être en mesure de renvoyer ces gens dans ces pays. Évidemment, nous tenons à renvoyer ceux qui sont clairement inadmissibles compte tenu des critères objectifs que nous avons énoncés.

**Le sénateur Spivak:** Il est probable que des pays d'Europe de l'Ouest figureront également sur la liste, mais lorsque vous avez parlé de cette question au début, vous avez bien dit que les pays concernés avaient des critères un peu plus restrictifs que nous en ce qui concerne l'admission des réfugiés. Je me demande si vous avez réfléchi à cela, si des discussions ont eu lieu avec ces pays, ou encore comment le dossier avance.

**M. Weiner:** Vous devez vous rappeler que deux des critères d'exclusion sont, ou bien la possession d'un passeport bleu des Nations unies, qui indique que son détenteur a obtenu le statut de réfugié dans un pays quelconque, ou bien la preuve qu'un individu a bel et bien vécu dans un pays figurant sur notre liste de tiers pays sûrs.

Il n'y a rien de magique là-dedans. Il y a des centaines de milliers de personnes déplacées, de réfugiés et de demandeurs de statut qui sont autorisés à séjourner dans des pays dont ils peuvent solliciter la protection. Le cas récent du navire arrivé au large des côtes de la Nouvelle-Écosse nous a permis de découvrir que plus de 90 p. 100 de ces réfugiés jouissaient probablement d'une quelconque forme de statut. Je dis «probablement» parce que ce sont les renseignements que j'ai. Ces gens ont obtenu un quelconque statut dans un pays autre que leur pays d'origine qu'ils prétendent avoir quitté parce qu'ils y étaient persécutés.

Sans entrer dans le détail, nous manifestons clairement notre intention de les inviter à retourner dans le pays où ils auraient pu rester ou dont ils ont sollicité la protection.

**Le sénateur Spivak:** Dans la mesure où ce pays-là sera heureux de les voir revenir.

**M. Weiner:** Cela se fera au moyen d'une certaine forme d'accord, parce que s'il le refuse, le pays en question se trouvera évidemment à ne pas respecter les obligations auxquelles il est assujéti par la Convention. Cela représente un effort. Le Canada à lui seul ne peut résoudre le problème des réfugiés dans le monde, mais je vous assure qu'il y a de nombreux pays dont la performance est au moins aussi bonne que la nôtre dans ce domaine qui continuent à travailler avec dévouement à la cause des réfugiés. Il s'agit d'un effort global. Si nous ne nous concertons pas pour résoudre le problème des réfugiés, nos efforts sont voués à l'échec. Nous vivons encore dans un monde qui produit des réfugiés.

Je suis sensible à ce que vous dites, mais je n'hésiterais pas à demander à certaines personnes de retourner dans le pays d'où



[Text]

the country from which they came, get an immigration application and meet the criteria. Then we would possibly be delighted to admit them.

**Senator Fairbairn:** A few minutes ago I believe you said, in response to Senator Stanbury, something about the fact that there is this step-by-step discretion throughout the whole process. You said that there are discretionary powers.

**Mr. Weiner:** Ministerial delegation of authority, ministerial discretion, yes.

**Senator Fairbairn:** Perhaps you can clarify the following for me. With respect to the obligation on someone to state whether or not he or she is claiming refugee status right off the bat, is there any discretion for that person? I am thinking of a person who turns up, who is confused, who is frightened, and for all of the wrong reasons does not make a claim. Is there a discretion further on in that process so that when they have calmed down, when they have spoken to a lawyer, they would be permitted to give a proper explanation of why they did not originally ask for refugee status? Could they then make a claim for refugee status?

**Mr. Weiner:** Clearly they do not have an opportunity to make a refugee claim because that is not the purpose.

**Senator Fairbairn:** Right.

**Mr. Weiner:** They can be set aside and can be given a ministerial permit and landed by order in council as part of the immigration process. In other words, this is a discretion that is afforded by delegation of authority to all the levels. If, as you have indicated, an individual comes forward at whatever point and demonstrates all that they are doing, they do not have the opportunity to make a refugee claim and go through that whole determination system, but they can be taken out of the system. That is how the discretion works. It works at all levels, even in the refugee determination process.

With the careful exclusion of people perhaps under a removal or deportation order—only those cases where we do not ever interfere—everybody else can be taken out of the determination process, if that is the feeling at any level. They can be given a minister's permit and can be landed. So can the person you have identified who has come forward, whatever length of time later, under the immigration process.

Of the number of people who have been welcomed to Canada, at least 20,000 have done so by minister's permit, which is a procedure because normally a person must immigrate from outside the country. That number of people have been in Canada, somehow or another, and they have been allowed to stay under minister's permits. Although they are called minister's permits, I do not sign all of them; 95 per cent of the time that is done by the officials, and that is advanced by an order in council to overcome the prohibition that says "You must immigrate from outside the country."

[Traduction]

ils viennent, de remplir une demande d'immigration et de satisfaire à nos critères. À ce moment-là, nous serons éventuellement ravis de les accepter.

**Le sénateur Fairbairn:** Il y a quelques minutes, en réponse au sénateur Stanbury je crois, vous avez évoqué le fait que chaque étape du processus est assortie d'un pouvoir discrétionnaire.

**M. Weiner:** Délégation de pouvoirs par le ministre, discrétion du ministre, oui.

**Le sénateur Fairbairn:** Vous pouvez peut-être éclaircir le point suivant pour moi. La personne qui doit immédiatement dire si elle revendique ou non le statut de réfugié peut-elle bénéficier du moindre pouvoir discrétionnaire? Je pense à l'arrivant confus, apeuré, qui ne présente pas de demande pour toutes sortes de mauvaises raisons. Existe-t-il un pouvoir discrétionnaire à un étape ultérieure du processus qui permettrait à cette personne, une fois calmée et une fois qu'elle aurait communiqué avec un avocat, d'expliquer de façon plus claire pourquoi elle n'a pas immédiatement revendiqué le statut de réfugié? Pourrait-elle présenter une demande à ce moment-là?

**M. Weiner:** Il est certain que ces gens n'ont pas la possibilité de revendiquer le statut de réfugié parce que ce n'est pas le but de l'opération.

**Le sénateur Fairbairn:** D'accord.

**M. Weiner:** Le processus d'immigration permet de mettre leur dossier de côté, de leur délivrer un permis ministériel et de leur octroyer par décret le droit d'établissement. Autrement dit, les pouvoirs délégués comprennent des pouvoirs discrétionnaires à tous les niveaux. Si, comme vous l'avez indiqué, un individu se présente à n'importe quelle étape du processus et fait la preuve de toutes ses prétentions, cela ne lui donne pas le droit de présenter une demande d'examen de sa revendication, mais on peut le retirer du système. Voilà comment fonctionne le pouvoir discrétionnaire. Il fonctionne à tous les niveaux, même dans le processus de reconnaissance du statut de réfugié.

À l'exclusion, peut-être, de ceux qui sont sous le coup d'une ordonnance d'exclusion ou d'expulsion, qui sont les seuls avec qui nous n'avons pas du tout affaire, n'importe qui peut être dispensé de subir le processus, si on estime que c'est ainsi qu'il faut procéder à n'importe quel palier. Ces gens peuvent recevoir un permis du ministre et obtenir le droit de s'établir au Canada. C'est la solution qui s'offre dans le cas que vous avez mentionné, peu importe l'étape du processus à laquelle on en est rendu.

Sur le nombre total des personnes que le Canada a accueillies, au moins 20 000 l'ont été au moyen d'un permis du ministre, ce qui a nécessité une intervention spéciale parce qu'on doit normalement immigrer d'un autre pays. Ces personnes ont séjourné au Canada d'une façon ou d'une autre, et elles ont obtenu le droit d'y rester grâce à un permis du ministre. On dit que ces permis sont «du ministre», mais je ne les signe pas tous; ce sont des fonctionnaires qui le font 95 p. 100 du temps, et cela est possible grâce à un décret qui permet de contourner l'interdiction selon laquelle on doit immigrer d'un autre pays.



[Text]

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, I think the minister may have approached the question I was going to ask. I would like to get some clarification.

Under the current system there is a Special Review Committee which deals with humanitarian grounds. That is not going to be in the new system. What I am wondering is whether there is any opportunity for review of negative decisions from a humanitarian standpoint. The example someone quoted related to a draft dodger from Iran who does not strictly fall within the classification of a refugee under the convention, but who knows perfectly well he will be shot if he is returned.

I am wondering if that is one of the areas for which you now might depend on ministerial permits.

**Mr. Weiner:** What we now have, clearly, is an unfunctioning process. It is very complicated and, yes, there is a process where some people are taken out at a certain point through the Special Review Committee for humanitarian and compassionate reasons.

The new process, quite simply, and up front, would give an individual the opportunity at any level. The discretion is available at all levels. If that person requires special consideration, the discretion can go in at the front end and the person can be landed immediately without going through the refugee determination process. We will still have that ability to act on humane and compassionate grounds.

**Senator Stanbury:** But that will be ministerial discretion as opposed to another hearing.

**Mr. Weiner:** Yes. It is delegated to the people at each level. So, if the first person the refugee meets is a senior immigration officer at the point of entry, and the refugee says that he has fled, he can be set aside from the determination process right there and be given a minister's permit and put immediately into the order in council stream. The delegation of authority is to every level.

**Senator Spivak:** Mr. Minister, I want to ask you about your hopes and expectations in terms of the speed and efficiency of this legislation. Obviously, the people who make bogus refugee claims, like those who came from Portugal recently, will easily be seen through because of the credibility part of the process. They will not have access to the refugee determination system. The other large group will be made up of those people who are not in need of protection, even though they may be genuine refugees, because they have a safe third country to return to. Could you comment on which group, at the moment, is the larger one clogging up the system?

Could you also tell me whether those measures that were taken last year—in February, I believe—having to do with visas, have cut down the numbers of these claimants? What combination of circumstances will mean that we will have a faster process in place? On the same point, will immigration

[Traduction]

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, je crois que le ministre a abordé le problème dans le sens de ma question. J'aimerais toutefois lui demander un éclaircissement.

Dans le régime actuel, il existe un comité spécial d'étude qui se penche sur les motifs d'ordre humanitaire. Cette instance disparaît dans le nouveau régime. Je me demande s'il y aura la moindre perspective de faire examiner des décisions négatives selon un point de vue humanitaire. L'exemple donné était celui d'un déserteur iranien qui ne répondrait pas strictement à la définition de réfugié au sens de la Convention, mais qui sait pertinemment qu'il sera exécuté s'il retourne dans son pays.

Je me demande s'il s'agit là d'un cas qui relèverait d'un permis ministériel.

**M. Weiner:** Il est certain que nous avons un processus qui ne fonctionne pas à l'heure actuelle. La question est très complexe. Oui, il existe un mécanisme par lequel un comité spécial d'étude peut se pencher sur le cas de certaines personnes pour des motifs d'ordre humanitaire et de commisération.

Très simplement, le nouveau processus donnerait à l'intéressé l'occasion de profiter de cette mesure à n'importe quelle étape du processus. Le pouvoir discrétionnaire existe à tous les niveaux. Si cette personne exige une attention spéciale, le pouvoir discrétionnaire s'applique dès le début et elle peut obtenir immédiatement le droit d'établissement sans être obligée de franchir toutes les étapes du processus de reconnaissance du statut de réfugié. La possibilité d'invoquer les motifs humanitaires et de commisération existera encore.

**Le sénateur Stanbury:** Mais ce sera un pouvoir discrétionnaire ministériel par opposition à une autre audience.

**M. Weiner:** Oui. Ce pouvoir est délégué aux fonctionnaires de chaque palier. Donc, si la première personne qu'un réfugié rencontre au point d'entrée au pays, est un agent d'immigration supérieur, et que ce réfugié dit qu'il est en fuite, il pourra être exclu immédiatement du processus, obtenir un permis du ministre et être placé immédiatement sur la liste des personnes qui seront admises par décret. La délégation de pouvoirs joue à tous les niveaux.

**Le sénateur Spivak:** Monsieur le ministre, je veux vous demander quels sont vos espoirs et vos attentes en ce qui concerne l'efficacité et la rapidité d'action de ce projet de loi. De toute évidence, les auteurs de fausses demandes de statut de réfugié, comme ceux qui sont arrivés récemment du Portugal, seront facilement démasqués grâce à la partie du processus portant sur leur crédibilité, et ils n'auront pas accès au processus de reconnaissance du statut de réfugié. L'autre grand groupe sera composé de ceux qui n'ont pas besoin d'une protection immédiate, même s'ils sont d'authentiques réfugiés, parce qu'ils ont un tiers pays sûr où ils peuvent retourner. Pourriez-vous dire lequel de ces groupes est celui qui paralyse le système à l'heure actuelle?

Pourriez-vous également me dire si les mesures prises en février de l'an dernier, je crois, relativement aux visas, ont réduit le nombre de demandeurs du statut de réfugié? Quelle combinaison de circonstances nous permettra de mettre en place un processus plus rapide? Sur le même point, les avocats

[Text]

lawyers and refugee lawyers who are worried about challenges under the Charter of Rights be able to tie up the process to such a degree that even this system will not work?

**Mr. Weiner:** Those are some thoughtful questions that will require some thoughtful responses. You asked whether control measures work. Yes, of course control measures are effective, certainly for a short period of time. On the one hand, they did force some people to wait in the United States for a month or two pending the availability of an adjudicator. Those people all entered the country after that, in any event, however. A number of other visa measures are helpful as stop-gap provisions, but those are not the answer. You will realize immediately that when you put your finger in the hole in the dike, the water rushes over somewhere else. There is a message out there that people can still make their own immigration policy by coming here and claiming to be a refugee. It is true that the numbers are somewhat lower right now. There are still approximately 1,500 or 1,600 coming through ports of entry every month. If we add the 800 or 900 internal applications, there are still a good 2,500 per month. Those are substantial and significant numbers.

The only way to cut the abuse is to have in place a determination process that is rather rapid, that can be completed in a matter of days. That is clearly what we are setting out to do. Did you have some specifics in mind?

**Senator Spivak:** Which is the larger group? Is it the group made up of people coming here claiming refugee status, like those people from Portugal, or is it the group made up of genuine refugees who are not in need of protection based on your criterion of return to safe country? Will those lawyers worried about the Charter of Rights be able to tie you up at any point in the proceedings? Are you concerned about that?

**Mr. Weiner:** I will comment first in that regard. At least 70 per cent of those who have been coming to Canada would appear not to require our protection. In other words, the best advice we have indicates that those appear to be inappropriate or unfounded claims. The new process in place will open the determination system to the majority of those people coming because the objective criteria are such that they will remove eligibility from some people and will eliminate, in our mind, a small proportion of the numbers, perhaps 40 per cent or so. We have to remember that a percentage of those who would be removed from the system might be landed by means of the minister's permit. Our best guess is that 50 or 60 per cent would be put into the system. However, those in the group that would be put into the system, because of the simplicity of that system, would only fall into one level. There are basically two levels. The first level gives them access to the board, or, if they do not have any eligibility or credibility, they will be back where they started. The second level would give us a determination within a month, not within the years it is taking now.

Claimants would still have the right of appeal to the Federal Court, but the appeal by leave would begin after about a

[Traduction]

de l'immigration et ceux des réfugiés qui se préoccupent des changements qu'entraînera l'application de la Charte des droits seront-ils capables d'encombrer le processus à tel point que même le nouveau système ne fonctionnera pas?

**M. Weiner:** Ce sont des questions complexes qui exigeront des réponses tout aussi complexes. Vous avez demandé si les mesures de contrôle fonctionnaient. Oui, elles sont certainement efficaces, du moins pendant une courte période. D'une part, elles ont obligé certaines personnes à attendre aux États-Unis pendant un mois ou deux qu'un arbitre soit disponible. Cependant, ces personnes ont toutes fini par entrer au pays. Un certain nombre d'autres mesures touchant la délivrance des visas sont utiles à titre temporaire, mais ne constituent pas la solution. Vous comprendrez immédiatement qu'aussitôt qu'on colmate une brèche, une autre se fait jour. Beaucoup de gens ont l'impression qu'on peut encore se constituer immigrant en venant simplement au Canada et en y revendiquant le statut de réfugié. Il est vrai que les chiffres sont un peu plus bas maintenant, mais il y a encore de 1 500 à 1 600 arrivants par mois dans les différents ports d'entrée au Canada. Si nous ajoutons les 800 ou 900 demandes émanant de l'intérieur du pays, cela représente encore au-delà de 2 500 demandes par mois. C'est un chiffre considérable.

La seule façon d'éliminer les abus est de créer un processus assez rapide dont les étapes puissent être franchies en quelques jours. C'est manifestement ce que nous essayons de faire. Aviez-vous quelque chose de particulier à l'esprit?

**Le sénateur Spivak:** Quel est le groupe le plus important? Est-ce celui de ceux qui viennent ici pour revendiquer le statut de réfugié, comme les arrivants du Portugal, ou celui composé d'authentiques réfugiés qui n'ont pas besoin d'une protection immédiate compte tenu de votre critère de renvoi dans un pays sûr? Les avocats qui invoquent la Charte des droits seront-ils en mesure de paralyser le processus à une étape quelconque? Craignez-vous cela?

**M. Weiner:** Je vais d'abord répondre à cette dernière question. Au moins 70 p. 100 de ceux qui sont arrivés au Canada ne semblaient pas avoir besoin de notre protection. Autrement dit, le meilleur avis que nous ayons nous indique qu'il s'agit de revendications inappropriées ou non fondées. Le nouveau processus que nous mettons en place ouvrira les portes du système de reconnaissance du statut de réfugié à la majorité des réfugiés, parce que les critères objectifs sont tels qu'ils rendront inadmissibles une proportion mineure de ces personnes, que nous évaluons à environ 40 p. 100. Nous devons nous rappeler qu'un pourcentage de ceux qui seront enlevés du système pourront quand même obtenir le droit d'établissement grâce à un permis du ministre. Nous pensons bien que 50 ou 60 p. 100 passeront par le système. Cependant ceux-là se retrouveront, en raison de la simplicité du système, à un seul niveau. Il y en a essentiellement deux. Le premier leur donne accès à la Commission ou, s'ils ne sont pas admissibles ou s'ils n'offrent pas de crédibilité, il les renvoie à leur point de départ. Le deuxième accordera la reconnaissance du Statut en moins d'un mois et non après des années comme c'est le cas maintenant.

Ceux qui revendiquent le statut de réfugié pourraient toujours en appeler de la décision à la Cour fédérale, mais les



[Text]

month or so. Our sense is that that, again, would be the best deterrent to an abuse, because a sufficient number would be going back constantly, whereas the current message is, "Buy a ticket to Canada and you can stay there."

I did want to make a small clarification. We were speaking before about people coming by land. Although I do not know how long it would take to travel by that means, the officer in charge would have to bear in mind that at some point these claimants could have made a refugee claim in the country. If a person leaves with his suitcase in his hand and the shirt on his back and he is worried about the persecutor who is trailing after him, one would imagine that the first thing he would do when he hitched up his bicycle would be to contact somebody and say, "Help me, I am here—save me." But if that person has had a week or two in the country, has stopped off and seen all the sights along the way, then it makes one sceptical of his need for protection. Again, there would have to be some examination of his claim. Status is certainly much clearer to determine for people who come into the country by air.

You asked me about possible legal challenges. Having many friends in that distinguished profession, I would not take away from them the opportunity to do what they feel is appropriate. However, we must do what we feel is correct, and that is to provide Canadians with a determination process that makes sense, that is honest and fair and that gives people the most open and humane determination of any country in the world. We do not want policemen at the door; we do not want to send people away without speaking to them, without seeing them, without hearing and understanding their stories. When that day is done, if they still feel that we have not been as careful as we could have been with the duty counsel that we will provide if their own lawyer is not available, with the due process that has been given to every individual, then, certainly, it is the right of that fraternity to make its case and let the jurists decide it in the future. But let us not be held responsible for not protecting those people. As to the greater protection that Senator Doyle wants, let us not be held responsible for refusing to offer the full, greater protection to those who need it.

**Senator Doyle:** I will try to be brief, but I want to touch on a subject that came up in our discussion of Bill C-84. We were not at that time allowed to drift into discussions on Bill C-55. I have been reminded by Senator Stanbury, with his reference to the Iranian draft dodger, of the American draft dodgers and deserters who were permitted residence in Canada. My memory is foggy, however. Was it done on a refugee claimant basis or was that done simply by minister's permits?

**Mr. Weiner:** I am advised that it was done under immigration, not refugee, criteria.

**Senator Doyle:** That process will not be affected by this bill?

**Mr. Weiner:** Not at all.

**Senator Doyle:** It will be up to the government of the day and will be done at the mercy of the minister?

[Traduction]

appels commenceraient à être entendus dans un délai d'environ un mois. Nous estimons que ce serait le meilleur moyen de dissuasion contre les abus parce qu'il y aurait constamment un nombre suffisant de départs, tandis qu'à l'heure actuelle, le message transmis est le suivant: «Achetez un billet pour le Canada où vous pouvez rester».

Je voulais apporter une petite précision. Nous parlions auparavant de ceux qui entrent par terre. Je ne sais pas combien de temps il faut pour arriver de cette façon, mais le fonctionnaire aurait à tenir compte du fait que ceux qui ont revendiqué le statut de réfugié pourraient l'avoir fait une fois arrivés au pays. On peut imaginer que celui qui part en catastrophe et craint d'être pris en chasse par ceux qui le persécutent cherchera avant tout à demander de l'aide. Mais s'il passe une ou deux semaines au pays, s'arrête sur sa route pour faire du tourisme, on peut douter qu'il ait vraiment besoin de protection. Encore une fois, il faudrait examiner sa demande. Il est sûrement plus facile de déterminer la situation de ceux qui entrent au pays par avion.

Vous m'aviez demandé s'il y aurait des recours juridiques. Ayant de nombreux amis avocats, je ne voudrais pas leur enlever la possibilité d'agir comme ils le jugent nécessaire. Cependant, nous devons faire ce que nous estimons juste et c'est d'offrir aux Canadiens un processus de reconnaissance du statut de réfugié qui soit logique, honnête et juste et qui soit le plus ouvert et le plus humanitaire au monde. Nous ne voulons pas de policiers à la porte; nous ne voulons pas renvoyer les gens chez eux sans leur parler, sans les voir, sans écouter et comprendre leur histoire. Après, s'ils jugent que l'avocat en fonction n'a pas été aussi attentif qu'il aurait dû l'être, si leur avocat n'est pas disponible dans les délais impartis à chacun, il est certain qu'il appartiendra aux avocats de défendre sa cause et aux juristes de trancher pour l'avenir. Mais qu'on ne nous tienne pas responsables de ne pas les protéger. Pour ce qui est de la protection accrue que demande le sénateur Doyle, qu'on ne nous tienne pas responsables de refuser d'offrir une protection pleine et entière à ceux qui n'en ont pas besoin.

**Le sénateur Doyle:** J'essaierai d'être bref, mais je veux parler d'une question qui a surgi dans nos discussions sur le projet de loi C-84. On ne nous a pas permis alors de traiter du projet de loi C-55. Quand il a fait référence au réfractaire iranien, le sénateur Stanbury m'a rappelé le cas des réfractaires et des déserteurs américains à qui on a accordé un droit de résidence au Canada. Ma mémoire n'est pas très claire toutefois. L'a-t-on fait à la suite d'une revendication du droit de réfugié ou simplement grâce à l'autorisation du ministre?

**M. Weiner:** On nous dit qu'il s'agissait d'une demande d'immigration et non de la revendication du statut de réfugié.

**Le sénateur Doyle:** Le processus d'immigration ne sera pas touché par ce projet de loi?

**M. Weiner:** Pas du tout.

**Le sénateur Doyle:** Il sera déterminé par le gouvernement du moment au bon plaisir du ministre?



[Text]

**Mr. Weiner:** Absolutely, sir.

**Senator Doyle:** Reference was made to that great day in the future when a minister in your shoes would only have to concern himself with people who applied for immigration and not with refugees. Can you tell me if there has been one year since 1945 when the number of refugees in the world has not increased?

**Mr. Weiner:** Quite obviously, senator, this is a world in turmoil. Looking back at last year, we will still see episodes of internal strife in different parts of the world and I am certainly familiar with the causes of it. I am familiar with the causes of refugee-producing factors and have spoken about them. We do not need world wars if 100 internal and external skirmishes are taking place and ongoing. Of course, we are saddened that this is the case, that people face this kind of deprivation and upset in their lives. I guess we all live for the day when peace will reign, but it is a long way off. It is for that reason that refugees must be an important part of our humanitarian policy. We must continue to bring more to this country because there are individuals who cannot find security in the country, region or area where they are. The first preoccupation of all of us—certainly that of Mr. Clark—is to work actively to help restore peace and tranquility, to be the peacemaker, to bring people together. Of course, it is not helpful if people continue to slug it out and produce more refugees in their areas. Certainly we can become more effective and have more countries join us in this quest. In the meantime we must continue the process of offering a safe haven to those who do not have one and, by providing the kind of assistance that we do through international humanitarian agencies and our own aid program, protect those who need protection when they arrive in our country.

I thought I made it clear when I first made this point, but I am being asked to make it doubly clear, that once a person is under removal order or under deportation, there is no ministerial discretion. I referred to this point when I began as being one of the objective criterion where there is no ministerial discretion. So no minister or no officer by delegated authority can interfere with a removal order once it is made.

**The Chairman:** However, is it not so that deportation orders have been stayed?

**Mr. Girard:** By the Appeal Board.

**The Chairman:** And would that continue?

**Mr. Weiner:** Yes. It is the same process.

**Senator Stanbury:** I appreciate that the minister is trying to develop a procedure of expediency with fairness and justice. I am concerned about the review of decisions by the refugee division. This review will be called an appeal, but because it is an appeal, it will not call for any review of the merits of the particular case. Because these decisions will be made by people all over the country, is there any way in which these people will be brought together to try to establish some consistency in their decisions? In other words, it is a similar problem faced by

[Traduction]

**M. Weiner:** Absolument, monsieur.

**Le sénateur Doyle:** On a parlé du grand jour où un ministre, occupant vos fonctions, n'aura à se préoccuper que de ceux qui présentent des demandes d'immigration et pas des réfugiés. Pouvez-vous me dire s'il y a une année depuis 1945, où le nombre des réfugiés dans le monde n'a pas augmenté?

**M. Weiner:** De toute évidence, monsieur le sénateur, le monde est en crise. L'an dernier, il y avait encore des luttes internes dans différentes parties du monde et j'en connais bien les causes. Je connais bien les facteurs qui provoquent les gens à s'enfuir de leurs pays et j'en ai parlé. Nous n'avons pas besoin de guerre mondiale si une centaine d'escarmouches internes et externes se produisent à répétition. Bien sûr, nous sommes désolés qu'il en soit ainsi, que des gens aient à faire face à ce genre d'épreuve dans leur vie. J'imagine que nous rêvons tous du jour où la paix régnera, mais ce n'est pas pour demain. C'est pourquoi la question des réfugiés doit être une partie importante de notre politique humanitaire. Nous devons continuer d'en faire entrer plus au pays parce qu'il y a des humains qui ne peuvent trouver la sécurité dans le pays ou la région où il se trouvent. Notre première préoccupation à tous, et sûrement à M. Clark, est de contribuer activement à rétablir la paix et la tranquillité, à favoriser la paix et la bonne entente entre les peuples. Bien sûr, ce n'est pas utile si on continue à se taper dessus et à faire fuir de plus en plus de gens de ces régions. Il est certain que nous pouvons agir davantage dans ce sens et amener de plus en plus de pays à se joindre à nous dans notre quête de paix. Dans l'intervalle, nous devons continuer d'agir en offrant un endroit sûr à ceux qui n'en ont pas, en apportant de l'aide par le truchement d'organismes humanitaires internationaux et notre propre programme d'aide et en protégeant ceux qui ont besoin de protection quand ils arrivent dans notre pays.

Je croyais avoir été clair quand j'en ai parlé la première fois, mais on me demande de fournir des précisions disant que dans le cas d'une ordonnance de renvoi ou d'expulsion, le pouvoir discrétionnaire du ministre n'existe pas. J'en ai parlé quand j'ai dit que c'était l'un des critères objectifs où le pouvoir du ministre ne tient pas. Donc, aucun ministre ni aucun fonctionnaire délégué ne peut intervenir quand une ordonnance de renvoi est faite.

**La présidente:** Cependant, n'est-il pas vrai qu'il y a eu sursis à l'exécution d'ordonnances d'expulsion?

**M. Girard:** Après une décision de la Commission d'appel.

**La présidente:** Cela se reproduirait-il?

**M. Weiner:** Oui. C'est le même processus.

**Le sénateur Stanbury:** Je comprends que le ministre essaie d'élaborer un processus utile qui soit équitable et juste. Je m'inquiète au sujet de l'examen des décisions prises par la Division des réfugiés. Cet examen serait un appel, et parce que c'en est un, il n'exigerait pas l'étude du bien fondé d'une cause en particulier. Comme ces décisions seront prises à l'échelle du pays, n'y a-t-il pas moyen de réunir ceux qui les prendront pour qu'il y ait une certaine cohésion dans leurs décisions? Autrement dit, les juges du pays font face au même problème.

[Text]

judges throughout the country. They must be brought together regularly to ensure that they use the same criteria to provide some consistency in their decisions. I think your department will suffer the same problem unless you have something like that procedure in mind.

**Mr. Weiner:** Judges now have schools and other methods by which to guarantee consistency. Mr. Fairweather, who is a distinguished Canadian with long experience in human rights, will want that process to train board members throughout the system. I would think that the same process used by judges will be followed.

You raised the issue of whether there is an appeal on merit. There were some who wanted another level, an appeal based on merit. We do not have this level in the current system. Every person is entitled to an oral hearing in front of an independent tribunal. There are grounds for appeal to the Federal Court which remain rooted in law—jurisdiction, capricious error or capricious finding of fact. We wanted to make sure that we had in place a process that would provide a quality first-level hearing. The court of first record, which has the opportunity to seek, hear and feel at first hand the situation of the individual, offers the potential for a fairer determination. Appeal procedures which do not provide that privilege would not have the benefit of this first-hand experience, which is so vital when dealing with refugee claimants who claim their lives are in danger. That is why eligibility criteria are objective. When it comes to credibility, there must be some subjective capacity.

**Senator Spivak:** What are the powers of the Commissioner of the Appeal Board vis-à-vis the drafting of the regulations? Is he in charge of preparation?

**Mr. Weiner:** No. He will prepare a manual for board members and for training. I am advised that rules will be set out for the board, but they will be established by order in council. The manual for the Chairman of the Immigration and Refugee Board would deal with the mechanical administrative management of people who will be serving with him on the board and the way in which they perform their tasks.

**Senator Fairbairn:** Will he be part of the consultative process in the drafting of regulations?

**Mr. Weiner:** At the moment Mr. Fairweather is a special advisor to the Minister of Employment and Immigration; so we can take for granted that his advice is not only welcomed but sought.

**The Chairman:** If there are no further questions, I would thank the minister for his time in coming here today.

The committee adjourned.

[Traduction]

Il faut les réunir périodiquement pour s'assurer qu'ils appliquent les mêmes critères pour qu'il y ait de la cohésion dans leurs décisions. Je pense que votre ministère éprouvera le même problème à moins que vous ayez une solution de ce genre à l'esprit.

**M. Weiner:** Les juges ont maintenant des écoles ou d'autres moyens par lesquels ils peuvent garantir une certaine cohésion. M. Fairweather, qui est un distingué Canadien ayant une longue expérience des droits de la personne, aimerait que tous les membres de la Commission reçoivent une formation. Je pense qu'on appliquera le même processus que celui qui existe pour les juges.

Vous avez parlé d'un appel fondé sur le bien fondé d'une cause. Il y en a qui voulaient un autre niveau, un appel fondé sur le bien fondé d'une cause. Ce niveau n'existe pas dans le système actuel. Quiconque a droit de se faire entendre devant un tribunal indépendant. Il y a des raisons qui permettent d'en appeler d'une décision devant la Cour fédérale et qui sont inscrites dans la loi — les questions de compétence, des erreurs ou des conclusions douteuses. Nous voulions nous assurer que nous avions en place un processus qui offrirait une audition de qualité au premier niveau. Le tribunal de première instance qui a l'occasion de chercher, d'entendre et de juger la situation d'une personne, de première main, offre les possibilités d'une décision plus juste. Les procédures d'appel qui n'offrent pas ce privilège ne permettent pas de contact direct avec les intéressés, ce qui est déterminant quand on a affaire à des personnes qui revendiquent le statut de réfugié et qui prétendent que leur vie est en danger. C'est pourquoi les critères d'admissibilité sont objectifs. Pour ce qui est de la crédibilité, il y entre une part de subjectivité.

**Le sénateur Spivak:** Quels sont les pouvoirs du commissaire de la Commission d'appel pour qui est de la rédaction des règlements? S'en occupe-t-il?

**M. Weiner:** Non. Il rédigera un manuel à l'intention des membres de la Commission et un manuel de formation. On me dit que des règles seront énoncées pour la Commission, mais elles seront établies par décret du conseil. Le manuel du président de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié traiterait de la gestion administrative des membres et de la façon dont ils remplissent leurs fonctions.

**Le sénateur Fairbairn:** Participera-t-il à titre de conseiller à la rédaction des règlements?

**M. Weiner:** À l'heure actuelle, M. Fairweather est un conseiller spécial du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, et donc, nous tenons pour acquis que ses conseils ne sont pas seulement bien reçus, mais recherchés.

**La présidente:** S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais remercier le Ministre d'être venu ici aujourd'hui.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Gerry Weiner, P.C., M.P. Minister of  
State (Immigration).

L'honorable Gerry Weiner, c.p., député, ministre d'État à  
l'Immigration.

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From Canada Employment and Immigration Commission:*

Mr. James Bissett, Executive Director of Immigration;  
Mr. Raphael Girard, Coordinator, Refugee Affairs.

*De la Commission de l'emploi et de l'immigration Canada:*

M. James Bissett, directeur exécutif de l'immigration;  
M. Raphael Girard, coordonnateur du groupe de travail sur  
les réfugiés.











JUL 19 1989



